

A-205-81

A-205-81

Attorney General of Canada (Applicant)

v.

Mohammed Hassan and Susan H. Tak (Respondents)

Court of Appeal, Thurlow C.J., Heald and Ryan JJ.—Ottawa, January 19 and 25, 1982.

Judicial review — Applications to review — Public Service — Application to review and set aside decision of Public Service Commission Appeal Board that Selection Board failed to apply “knowledge” factor in assessment of respondents — “Knowledge” factor essential according to selection standards — “Qualifications” set out in notice of competition, but “Knowledge” not listed in statement of qualifications — Whether the Department involved had right to determine qualifications required of applicants for position to be filled — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, ss. 10, 12(1), 21 — Public Service Employment Regulations, C.R.C. 1978, Vol. XIV, c. 1337, s. 5.

Application to review and set aside the decision of the Public Service Commission Appeal Board allowing the respondents' appeal against selections for appointment with respect to vacancies in the Department of Supply and Services. The Appeal Board held that the Selection Board which examined the candidates failed to apply a “knowledge” factor which the selection standards prescribed by the Public Service Commission described as being essential. The factors “Abilities” and “Personal Suitability” were listed under the heading “Rated Requirements” in the “Statement of Qualifications”; the factor “Knowledge” was not. However, the requirement described as “Education” which appeared under the heading “Basic Requirements” was stated in the same terms as the “Qualifications” specified in the notice of competition. The issue is whether the Department had the right to determine the qualifications required of applicants for the position to be filled.

Held, the application is dismissed. The part of the “Statement of Qualifications”, appearing under the heading “Rated Requirements”, constitutes an attempt to limit the assessment of merit of those who meet the qualifications for the position, as stated in the notice of competition, to some only of the standards prescribed by the Commission in the selection standards. Such limitation is ineffective, and the Selection Board erred in proceeding to assess merit in accordance with the said part and not in accordance with the standards prescribed by the Commission in the selection standards.

Irwin v. Appeal Board of the Public Service Commission [1979] 1 F.C. 356, referred to. *Moreau v. Public Service Appeal Board* [1973] F.C. 593, referred to.

APPLICATION for judicial review.

Le procureur général du Canada (requérant)

c.

a

Mohammed Hassan et Susan H. Tak (intimés)

Cour d'appel, juge en chef Thurlow, juges Heald et Ryan—Ottawa, 19 et 25 janvier 1982.

Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Fonction publique — Demande d'examen et d'annulation d'une décision d'un Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique portant que le Comité de sélection avait omis d'appliquer le facteur «connaissances» lorsqu'il a évalué les intimés — Le facteur «connaissances» est essentiel d'après les normes de sélection — Les «Conditions de candidature» étaient énoncées dans l'avis de concours mais les «Connaissances» n'apparaissent pas dans l'énoncé des qualités — Il échet de déterminer si le Ministère concerné avait le pouvoir de déterminer les qualités requises des candidats pour le poste à pourvoir — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-32, art. 10, 12(1), 21 — Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique, C.R.C. 1978, Vol. XIV, c. 1337, art. 5.

Demande tendant à l'examen et à l'annulation d'une décision du Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique qui a accueilli l'appel des intimés contre les choix proposés pour combler les vacances au sein du ministère des Approvisionnements et Services. Le Comité d'appel a jugé que le Comité de sélection qui a examiné les candidats n'avait pas appliqué un facteur «connaissances» qui, d'après les normes de sélection établies par la Commission de la Fonction publique, est essentiel. Les facteurs «Aptitudes» et «Qualités personnelles» figuraient sous la rubrique «Exigences cotées» dans l'«Énoncé de qualités»; le facteur «Connaissances» n'y apparaissait pas. Cependant, l'exigence «Études» qui figurait sous la rubrique «Exigences fondamentales» était rédigée exactement dans les mêmes termes que les «Conditions de candidature» précisées dans l'avis de concours. Il s'agit de savoir si le Ministère avait le pouvoir de déterminer les qualités requises des candidats pour le poste à pourvoir.

Arrêt: la demande est rejetée. La partie de l'«Énoncé de qualités» se trouvant sous la rubrique «Exigences cotées» tente de limiter l'évaluation du mérite de ceux qui possèdent les qualités requises pour le poste, telles qu'énoncées dans l'avis de concours, à seulement certaines des normes prescrites par la Commission dans les normes de sélection. Une telle limitation est invalide et le Comité de sélection a commis une erreur en évaluant le mérite en fonction de ces exigences cotées et non en fonction des normes prescrites par la Commission dans les normes de sélection.

Jurisprudence: décisions mentionnées: *Irwin c. Le Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique* [1979] 1 C.F. 356; *Moreau c. Le comité d'appel de la Fonction publique* [1973] C.F. 593.

DEMANDE de contrôle judiciaire.

COUNSEL:

Leslie S. Holland for applicant.
M. W. Wright, Q.C. and *A. J. Raven* for respondents.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, for respondents.
Public Service Commission Appeal Board on its own behalf.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

RYAN J.: This is a section 28 application to review and set aside the decision of A. H. Rosenbaum, Chairman of the Appeal Board established by the Public Service Commission, made on April 8, 1981, allowing the appeal of the respondents against the selections made for appointment in competition 80-DSS-FSP-CC-476, PG-1 (Purchasing and Supply Officer), Department of Supply and Services, Richmond and Victoria, British Columbia.

The competition was held to establish an eligible list to fill present and expected vacancies in the position PG-1, Purchasing and Supply Officer. The respondents were unsuccessful candidates and appealed under section 21 of the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32.

The Appeal Board allowed the appeal on the ground that the assessment of the candidates had not been made in accordance with the selection standards prescribed by the Public Service Commission ("the Commission") which relate to the position under competition. The Selection Board which examined the candidates had not applied a "knowledge" factor which the selection standards describe as being essential.

The applicant submitted that, in allowing the appeal on this ground, the Appeal Board erred in law. It was submitted that the Department had determined that the "knowledge" factor was neither a basic nor a "rated" requirement; in so determining, the Department had, it was argued,

AVOCATS:

Leslie S. Holland pour le requérant.
M. W. Wright, c.r. et *A. J. Raven* pour les intimés.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le requérant.
Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, pour les intimés.
Le Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique pour son propre compte.

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

LE JUGE RYAN: Il s'agit d'une demande, fondée sur l'article 28, tendant à l'examen et à l'annulation d'une décision de A. H. Rosenbaum, président d'un Comité d'appel établi par la Commission de la Fonction publique. Cette décision, rendue le 8 avril 1981, accueillait l'appel des intimés contre les choix effectués dans le cadre du concours 80-DSS-FSP-CC-476, PG-1 (agent des achats et des approvisionnements), ministère des Approvisionnement et Services, Richmond et Victoria, Colombie-Britannique.

Le concours avait pour but d'établir une liste d'admissibilité pour combler les vacances actuelles et futures au poste PG-1, agent des achats et des approvisionnements. Les intimés n'ont pas été reçus et ont interjeté appel en vertu de l'article 21 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-32.

Le Comité d'appel a accueilli l'appel au motif que l'évaluation des candidats n'aurait pas été faite conformément aux normes de sélection prescrites par la Commission de la Fonction publique («la Commission») relativement au poste qui faisait l'objet du concours. Le Comité de sélection qui a examiné les candidats n'avait pas appliqué un facteur [TRADUCTION] «connaissances» qui, d'après les normes de sélection, est essentiel.

Le requérant prétend qu'en accueillant l'appel pour ce motif, le Comité d'appel a commis une erreur de droit. Il prétend que le Ministère avait décidé que le facteur «connaissances» n'était pas une exigence fondamentale ni [TRADUCTION] «cotée»; ce faisant, le Ministère avait, a-t-on pré-

decided that satisfying the “knowledge” factor, stipulated in the selection standards, was not to be a qualification for the position. And it was submitted that, in so proceeding, the Department had exercised a right vested in it, the right to determine the qualifications required of applicants for the position to be filled.

A notice of the competition had been issued, dated November 3, 1980, inviting applications for a position in Supply and Services called Purchasing and Supply Officer—PG-1. In the notice, the “QUALIFICATIONS” for the position were stated in this way:

Successful completion of secondary school or equivalency AND achievement of a satisfactory score on the Public Service Commission's General Administrative Ability Test, (G.A.A.T.).

Another document was, however, relied on by counsel for the applicant. This document is headed “STATEMENT OF QUALIFICATIONS”. It is signed by a person described as a staffing officer and approved by another person whose position is not identified. Under a heading, “BASIC REQUIREMENTS”, there appears a requirement, described as “Education”, stated in precisely the same terms as are the “QUALIFICATIONS” specified in the notice calling for applications. There is also a heading “RATED REQUIREMENTS” with two sub-headings: “Abilities” and “Personal Suitability”; “Knowledge” is not listed.

It was the submission of the applicant that the “STATEMENT OF QUALIFICATIONS” was a departmental document which amounted to a determination by the Department of the qualifications for the position advertised, qualifications which excluded “knowledge” as that term is used in the selection standards. It was argued that the Selection Board had, therefore, acted properly in not examining the candidates on the basis of “knowledge”.

As I read the pertinent material in this case, the qualifications required of candidates for the position were those set out in the notice soliciting applications for the position, the November 3rd notice. As I construe the part of the “STATEMENT OF QUALIFICATIONS”, appearing under the head-

tendu, décidé que le facteur «connaissances» prévu dans les normes de sélection ne serait pas une qualité requise pour le poste. Et on a prétendu que le Ministère avait ainsi exercé un pouvoir qui lui était conféré, celui de déterminer les qualités requises des candidats pour le poste à pourvoir.

Un avis de concours avait été publié le 3 novembre 1980 pour inviter les intéressés à poser leur candidature à un poste d'agent des achats et des approvisionnements—PG-1—au sein du ministère des Approvisionnements et Services. Dans l'avis de concours, les [TRADUCTION] «CONDITIONS DE CANDIDATURE» étaient énoncées comme suit:

[TRADUCTION] Études secondaires terminées avec succès ou l'équivalent ET résultat satisfaisant à l'examen d'habileté générale en administration (E.H.G.A.) de la Commission de la Fonction publique.

Mais l'avocate du requérant a également cité un autre document intitulé [TRADUCTION] «ÉNONCÉ DE QUALITÉS». Il est signé par une personne portant le titre d'agent de dotation en personnel et approuvé par une autre personne dont le poste n'est pas précisé. Sous la rubrique [TRADUCTION] «EXIGENCES FONDAMENTALES», se trouve l'exigence [TRADUCTION] «Études» rédigée exactement dans les mêmes termes que les «CONDITIONS DE CANDIDATURE» précisées dans l'avis de concours. On y trouve également la rubrique [TRADUCTION] «EXIGENCES COTÉES» avec deux subdivisions: [TRADUCTION] «Aptitudes» et [TRADUCTION] «Qualités personnelles»; la rubrique «Connaissances» n'y figure pas.

Le requérant a prétendu que l'«ÉNONCÉ DE QUALITÉS» était un document ministériel équivalent à une détermination par le Ministère des conditions de candidature pour le poste annoncé, conditions qui excluaient le facteur «connaissances» au sens des normes de sélection. On a prétendu que le Comité de sélection avait donc agi à bon droit en ne tenant pas compte de l'élément «connaissances» pour l'examen des candidats.

A la lecture des documents pertinents en l'espèce, les qualités requises des candidats pour le poste étaient celles figurant dans l'avis de concours du 3 novembre. Selon moi, la partie de l'«ÉNONCÉ DE QUALITÉS» se trouvant sous la rubrique «EXIGENCES COTÉES» tente de limiter l'évaluation du

ing "RATED REQUIREMENTS", it constitutes an attempt to limit the assessment of merit of those who meet the qualifications for the position, the qualifications stated in the invitation for applications, to some only of the standards prescribed by the Commission in the selection standards. Such limitation is ineffective, and the Selection Board erred in proceeding to assess merit in accordance with it and not in accordance with the standards prescribed by the Commission in the selection standards¹.

I would therefore dismiss the application.

THURLOW C.J.: I agree.

HEALD J.: I concur.

¹ Section 10 and subsection 12(1) of the *Public Service Employment Act* provide:

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.

12. (1) The Commission may, in determining pursuant to section 10 the basis of assessment of merit in relation to any position or class of positions, prescribe selection standards as to education, knowledge, experience, language, residence or any other matters that, in the opinion of the Commission, are necessary or desirable having regard to the nature of the duties to be performed, but any such selection standards shall not be inconsistent with any classification standard prescribed pursuant to the *Financial Administration Act* for that position or any position in that class.

Section 5 of the *Public Service Employment Regulations*, C.R.C. 1978, Vol. XIV, c. 1337, provides in part:

5. Every appointment pursuant to section 10 of the Act shall be made, in accordance with selection standards, . . .

And see *Irwin v. Appeal Board of the Public Service Commission* [1979] 1 F.C. 356, particularly at p. 363; and *Moreau v. Public Service Appeal Board* [1973] F.C. 593.

mérite de ceux qui possèdent les qualités requises pour le poste, les qualités énoncées dans l'avis de concours, à seulement certaines des normes prescrites par la Commission dans les normes de sélection. Une telle limitation est invalide et le Comité de sélection a commis une erreur en évaluant le mérite en fonction de ces exigences cotées et non en fonction des normes prescrites par la Commission dans les normes de sélection¹.

Je rejetterais donc la demande.

LE JUGE EN CHEF THURLOW: Je suis d'accord.

LE JUGE HEALD: Je souscris à ces motifs.

¹ L'article 10 et le paragraphe 12(1) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* sont ainsi rédigés:

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 toute 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.

12. (1) La Commission peut, en déterminant conformément à l'article 10 le principe de l'évaluation du mérite, en ce qui concerne tout poste ou classe de postes, prescrire des normes de sélection visant l'instruction, les connaissances, l'expérience, la langue, la résidence ou toute autre question que la Commission juge nécessaire ou souhaitable, compte tenu de la nature des fonctions à accomplir. Cependant, ces normes de sélection ne doivent pas être incompatibles avec les normes de classification établies en vertu de la *Loi sur l'administration financière* pour ce poste ou tout poste de cette classe.

L'article 5 du *Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique*, C.R.C. 1978, Vol. XIV, c. 1337, prévoit notamment ce qui suit:

5. Toute nomination faite en vertu de l'article 10 de la Loi doit être conforme aux normes de sélection . . .

Voir également *Irwin c. Le Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique* [1979] 1 C.F. 356, particulièrement à la p. 363; et *Moreau c. Le comité d'appel de la Fonction publique* [1973] C.F. 593.