

A-506-75

A-506-75

The Attorney General of Canada (*Applicant*)

v.

The Public Service Staff Relations Board (*Respondent*)

Court of Appeal, Jackett C.J., Urie J. and Kerr D.J.—Ottawa, January 15 and 16, 1976.

Judicial review—Public Service—Staff Relations Board upholding adjudicator's decision that grievor entitled to overtime pay by virtue of collective agreement—No express provision in collective agreement—Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 23.

The Public Service Staff Relations Board upheld an adjudicator's decision that the grievor was entitled to compensation at the hour for hour rate for 119 hours of overtime, by virtue of the collective agreement. The agreement provides for an annual salary, and overtime pay at time and one-half for hours worked in excess of forty-five hours in a week. The question was whether the grievor was entitled to overtime payment not expressly provided for in the agreement, *i.e.* overtime not within the phrase "hours worked in excess of forty-five . . . hours in a work week."

Held, setting aside the decision, the matter is referred back to the Board, with a direction that it hold that the adjudicator erred in law, and that the matter be referred back to the adjudicator. Assuming that previously, annual professional salaries were payable for all services performed, it is easy to conceive of the scheme in the collective agreement as a compromise between payment for all overtime at premium rates, and none at all. It cannot be taken as impliedly providing for payment of overtime for which it does not expressly provide. Article 20.01 of the agreement provides that except as provided in this article, "existing terms and conditions governing the application of pay are not affected." The question remains whether the grievor is entitled to overtime pay by virtue of the "terms and conditions governing the application of pay" to the employees in question prior to the agreement being entered into, and should be considered when referred back to the adjudicator.

Trollope & Colls Ltd. v. North West Metropolitan Regional Hospital Board [1973] 2 All E.R. 260, discussed.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

D. Friesen for applicant.

Le procureur général du Canada (*Requérant*)

c.

^a La commission des relations de travail dans la Fonction publique (*Intimée*)

^b Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Urie et le juge suppléant Kerr—Ottawa, les 15 et 16 janvier 1976.

^c *Examen judiciaire—Fonction publique—La Commission des relations de travail a confirmé la décision d'un arbitre qui concluait au droit du plaignant d'être rémunéré pour le travail supplémentaire en vertu de la convention collective—Aucune disposition expresse dans la convention collective—Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 23.*

^d La Commission des relations de travail dans la Fonction publique a confirmé la décision d'un arbitre concluant au droit du plaignant d'être rémunéré, en vertu de la convention collective, au taux heure pour heure à l'égard des 119 heures de travail supplémentaire. La convention collective prévoit une rémunération annuelle et une rémunération du travail accompli en plus des quarante-cinq heures hebdomadaires prescrites, au taux régulier majoré de moitié. Il s'agit de savoir si le plaignant avait droit à une rémunération à l'égard des heures supplémentaires non expressément prévues par la convention, à savoir les heures supplémentaires non comprises dans l'expression «heures de travail effectuées au-delà de quarante-cinq . . . heures dans une semaine de travail».

^e *Arrêt*: la décision est annulée; le litige est renvoyé à la Commission, avec une directive lui ordonnant de statuer que l'arbitre a erré en droit et de renvoyer le grief à ce dernier. Si nous supposons qu'auparavant la rémunération annuelle des membres de professions libérales valait pour tous les services rendus, il est facile de concevoir l'arrangement inséré dans la convention collective comme un compromis entre une rémunération calculée à un taux majoré pour toutes les heures supplémentaires, et aucune rémunération. On ne peut pas la considérer comme prévoyant de façon implicite le paiement du travail supplémentaire qu'elle n'a pas expressément prévu. L'article 20.01 de la convention prescrit que, sous réserve des autres clauses de cet article, les «conditions existantes régissant l'application de la rémunération ne sont pas modifiées». Reste la question de savoir si, en vertu des «conditions . . . régissant l'application de la rémunération» aux employés en cause avant la signature de la convention, le plaignant a droit à la rémunération réclamée pour le travail supplémentaire; cette question doit être examinée lors du renvoi à l'arbitre.

ⁱ Arrêt analysé: *Trollope & Colls Ltd. c. North West Metropolitan Regional Hospital Board* [1973] 2 All E.R. 260.

DEMANDE d'examen judiciaire.

^j AVOCATS:

D. Friesen pour le requérant.

J. D. Richard and J. A. Kavanagh for respondent.

J. D. Richard et J. A. Kavanagh pour l'intimée.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
Gowling & Henderson, Ottawa, for respondent.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le requérant.
Gowling & Henderson, Ottawa, pour l'intimée.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

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

JACKETT C.J.: This is a section 28 application to set aside a decision of the Public Service Staff Relations Board.

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 28 aux fins d'annuler une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

On May 30, 1974, an adjudicator gave a decision in connection with a grievance brought before him by Donald Garth Evely concerning a claim for payment of overtime.

Le 30 mai 1974, l'arbitre a rendu une décision à propos d'un grief soumis par Donald Garth Evely et qui se rapporte à une réclamation relative au paiement d'heures de travail supplémentaires.

The claim was based upon an agreement of March 23, 1973, between the Treasury Board and the Professional Institute of the Public Service of Canada concerning the "Engineering and Land Survey" group (hereinafter referred to as the "Collective Agreement"). The Adjudicator came to the conclusion that the grievor was entitled to the overtime compensation claimed by virtue of the terms of that agreement and rendered a decision reading, in part:

La réclamation se fonde sur une convention signée le 23 mars 1973 entre le Conseil du Trésor et l'Institut professionnel du service public du Canada relative au groupe «Génie et arpentage» (ci-après appelée «convention collective»). L'arbitre a conclu que le plaignant avait droit à la rémunération des heures supplémentaires en vertu de cette convention et a rendu une décision dont voici un extrait:

... for the reasons already given, the grievance is sustained, and the employer is ordered to compensate the grievor at the hour for hour rate for one hundred and nineteen hours worked by the grievor during the period in question . . .

... et pour les raisons déjà mentionnées, il est fait droit au grief, et j'ordonne à l'employeur de rémunérer l'employé s'estimant lésé au taux «heure pour heure» pour les cent dix-neuf heures de travail que ce dernier a exécutées durant la période en question . . .

Under section 23 of the *Public Service Staff Relations Act*, which reads in part as follows:

En vertu de l'article 23 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, qui prévoit notamment que:

23. Where any question of law or jurisdiction arises in connection with a matter that has been referred to the Arbitration Tribunal or to an adjudicator pursuant to this Act, the Arbitration Tribunal or adjudicator, as the case may be, or either of the parties may refer the question to the Board for hearing or determination . . .

23. Lorsqu'une question de droit ou de compétence se pose à propos d'une affaire qui a été renvoyée au tribunal d'arbitrage ou à un arbitre, en conformité de la présente loi, le tribunal d'arbitrage ou l'arbitre, selon le cas, ou l'une des parties peut renvoyer la question à la Commission, pour audition ou décision . . .

the Treasury Board referred to the Public Service Staff Relations Board the following question:

le Conseil du Trésor a renvoyé à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique la question suivante:

Whether the Adjudicator erred in law or exceeded his jurisdiction in deciding that the Grievor is entitled to compensation at the hour for hour rate for 119 hours worked by him during the periods in question.

In September, 1975 the Public Service Staff Relations Board, by a majority decision, rendered a decision concluding as follows:

37. Consequently, we find that the Adjudicator did not err in law in interpreting the collective agreement the way he did.

38. In the result the reference must be and is hereby dismissed.

This is the decision that is the subject matter of this section 28 application.

In so far as relevant, the collective agreement provides

(a) for an annual salary for each member of this group of employees (see Article 20);

(b) for a "normal work week", which is provided for by Article 17.01 and which reads as follows:

**17.01 The normal work week shall be thirty-seven and one-half (37½) hours and the normal daily hours shall be seven and one-half (7½) hours. The employer may vary these hours to allow for summer and winter hours or to suit varying conditions of operations, provided that the annual total hours equal that which would be obtained with no variation.

and

(c) for "overtime" payments, which are provided for by Article 18, the relevant portion of which, as far as the grievance in question is concerned, reads as follows:

**18.03 An employee on field operations who is required to work overtime shall be compensated at the rate of time and one-half (1½) for all hours worked in excess of forty-five (45) hours in a work week during which he was on such operations.

The grievance raised the question whether the grievor was entitled to be paid for overtime for which no express provision is made by the collec-

[TRADUCTION] L'arbitre a-t-il erré en droit ou excédé sa compétence en décidant que le plaignant a droit d'être rémunéré au taux «heure pour heure» pour les 119 heures de travail que ce dernier a exécutées durant la période en question?

^a En septembre 1975, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a rendu une décision majoritaire qui conclut de la façon suivante:

^b 37. Par conséquent, nous concluons que l'arbitre n'a pas commis d'erreur de droit en interprétant la convention collective comme il l'a fait.

38. Aussi faut-il rejeter le présent renvoi à l'arbitrage.

^c Cette décision constitue l'objet de la présente demande en vertu de l'article 28.

^d Dans la mesure où cela s'avère pertinent, la convention collective prévoit

a) une rémunération annuelle à chaque membre de ce groupe d'employés (voir l'article 20);

^e b) une «semaine de travail normale», visée à l'article 17.01 dont voici la teneur:

^f **17.01 La semaine de travail normale est de trente-sept heures et demie (37½) et la journée de travail normale est de sept heures et demie (7½). L'employeur peut faire varier ces durées afin de pouvoir mettre en vigueur des heures d'été et des heures d'hiver ou pour faire face aux conditions changeantes du service, pourvu que le total annuel des heures égale le total qui serait obtenu sans variations.

et

^h c) la rémunération relative aux «heures supplémentaires», visée à l'article 18 dont voici l'extrait qui se rapporte au grief en cause:

ⁱ **18.03 Tout employé exécutant des travaux sur le terrain qui est tenu de travailler des heures supplémentaires touche une rémunération calculée à tarif et demi (1½) pour chacune des heures de travail effectuées au delà de quarante-cinq (45) heures dans une semaine de travail au cours de laquelle il exécutait de tels travaux.

Le grief a soulevé la question de savoir si le plaignant avait droit d'être rémunéré pour des heures supplémentaires à l'égard desquelles la con-

tive agreement, namely, "overtime"¹ not falling within the words "hours worked in excess of forty-five (45) hours in a work week" in Article 18.03.

The view adopted by the Adjudicator and the Board would appear to be, in effect, that, the agreement having provided for payment of time and a half for overtime arising from working in excess of 45 hours in a week, it must have been intended that other overtime would be paid for at "straight" time rates or, as they are referred to in the agreement, at "hour for hour" rates.

In my view, many a contract cannot be intelligently understood unless it is considered in relation to the situation that it was designed to alter; and this is frequently true of collective agreements. In this case, if we assume (as would seem probable having regard to the way in which the overtime provision is framed) that, immediately prior to the time when the version of the collective agreement that first contained provisions to the above effect was entered into, annual salaries of professional gentlemen such as the grievor covered thereby were payable for all services performed (whether such services were completed in less than normal working time or required work beyond normal working time), it is quite easy to conceive of the scheme embodied in this collective agreement as being a compromise between payment for all overtime at premium rates and no payment at all for overtime—quite an ordinary plight for professional

vention collective ne comporte aucune disposition expresse, c'est-à-dire des «heures supplémentaires»¹ qui ne sont pas comprises dans l'expression «heures de travail effectuées au-delà de quarante-cinq (45) heures dans une semaine de travail» de l'article 18.03.

De fait, selon ce qui paraît être le point de vue adopté par l'arbitre et la Commission, puisque la convention a prévu une rémunération calculée à tarif et demi pour les heures de travail supplémentaires effectuées au-delà de 45 heures par semaine, les parties à la convention ont nécessairement eu l'intention de rémunérer les autres heures supplémentaires à un taux «régulier» ou, suivant l'expression employée dans la convention, à un taux «heure pour heure».

A mon avis, maints contrats ne peuvent être intelligemment compris que si on tient compte de la situation qu'ils visaient à corriger, et ceci est particulièrement vrai des conventions collectives. En l'espèce, si nous supposons (ce qui semble possible compte tenu de la formulation de la disposition relative aux heures supplémentaires) que, juste avant la signature de la première convention collective comportant les dispositions précitées, la rémunération annuelle de membres de professions libérales comme le plaignant prévue dans la convention valait pour tous les services rendus (que leur exécution exige moins ou plus que le nombre d'heures de travail normales), il est bien facile de concevoir l'arrangement inséré dans cette convention collective comme étant l'expression d'un compromis entre une rémunération calculée à un taux majoré pour toutes les heures supplémentaires et aucune rémunération pour ces mêmes heures—

¹ Article 2.01(h) defines "overtime" as follows:

"overtime" means work performed by an employee in excess of his normal scheduled daily hours of work;

¹ L'article 2.01h) définit les «heures supplémentaires» de la façon suivante:

«heures supplémentaires» désigne tout travail exécuté par un employé en excédent de ses heures normales d'horaire de travail;

gentlemen.² In the circumstances, I am of opinion that the collective agreement cannot be taken as impliedly providing for payment of overtime compensation for which it did not expressly provide.

This conclusion is not, however, the end of the matter. Article 20.01 of the collective agreement reads as follows:

****20.01** Except as provided in the following clauses of this Article, the existing terms and conditions governing the application of pay to employees are not affected by this Agreement.

Having concluded that the collective agreement itself does not confer a right to overtime payment in the circumstances here in question, the question remains whether the grievor is entitled to the overtime claimed by virtue of the "terms and conditions governing the application of pay" to the employees in question immediately prior to the time that the collective agreement was first entered into.

In my view, the decision of the Board should be set aside and the matter should be referred back to the Board with a direction that it should answer the question of law by holding that the Adjudicator erred in law in deciding that the grievor was, by virtue of the collective agreement, entitled to compensation at the "hour for hour" rate for the periods in question and that the matter should be

² If this assumption is correct and the previous state of affairs was one in which there was no payment for overtime, it is almost inconceivable that the parties would have agreed upon straight time for some hours of overtime and time and a half for additional hours without spelling it out completely. If, on the other hand, the previous state of affairs was one in which straight time was paid for all overtime and the change was an increase to time and a half for certain hours, the present clause is a conceivable implementation of such change. For some indication of how to approach the problem as to when an unexpressed obligation should be implied in a written agreement, see *Trollope & Colls Ltd. v. North West Metropolitan Regional Hospital Board* [1973] 2 All E.R. 260.

situation tout à fait normale pour des membres de professions libérales². Dans les circonstances, j'estime qu'on ne peut pas considérer la convention collective comme prévoyant de façon implicite le paiement d'une rémunération pour des heures supplémentaires qu'elle n'a pas expressément prévu.

Cette conclusion ne règle toutefois pas la question. Voici le texte de l'article 20.01 de la convention collective.

****20.01** Sous réserve des clauses suivantes, les conditions existantes régissant l'application de la rémunération aux employés ne sont pas modifiées par la présente convention.

Ayant conclu que la convention collective elle-même ne confère pas un droit à une rémunération pour les heures supplémentaires en l'espèce, reste la question de savoir si, en vertu des «conditions . . . régissant l'application de la rémunération» aux employés en cause juste avant la signature de la première convention collective, le plaignant a droit à la rémunération réclamée pour les heures supplémentaires.

A mon avis, il faut annuler la décision de la Commission, lui renvoyer le litige et l'enjoindre de répondre à la question de droit en statuant que l'arbitre a erré en droit quand il a conclu que le plaignant était fondé, en vertu de la convention collective, à être rémunéré au taux «heure pour heure» pour les périodes en cause, et de renvoyer l'affaire à l'arbitre pour qu'il examine la question

² Si cette supposition est exacte et si dans l'état antérieur des choses il n'existait pas de rémunération pour les heures supplémentaires, il est quasi inconcevable que les parties aient convenu d'une rémunération calculée à taux régulier pour certaines heures supplémentaires et à taux majoré de moitié pour d'autres sans le signifier de façon expresse. Par contre, si, dans l'état antérieur des choses, on calculait la rémunération à taux régulier pour toutes les heures supplémentaires et si le changement consistait en une augmentation à taux majoré de moitié pour certaines heures, la clause actuelle est alors une réalisation concevable de ce changement. Pour des indices sur la façon d'aborder la question de savoir quand il faut conclure à l'existence implicite d'une obligation sous-entendue dans une convention écrite, voir l'arrêt *Trollope & Colls Ltd. c. North West Metropolitan Regional Hospital Board* [1973] 2 All E.R. 260.

referred back by the Board to the Adjudicator so that he can consider the question whether the grievor is entitled to such compensation by virtue of the terms and conditions referred to in Article 20.01 of the collective agreement.

* * *

URIE J. concurred.

* * *

KERR D.J. concurred.

de savoir si le plaignant a droit à cette rémunération en vertu des conditions mentionnées dans l'article 20.01 de la convention collective.

a

* * *

LE JUGE URIE y a souscrit.

* * *

b

LE JUGE SUPPLÉANT KERR y a souscrit.