

A-554-78

A-554-78

The Queen (*Applicant*)

v.

J. Beaulieu et al. (*Respondents*)

and

Canadian Union of Postal Workers and Public Service Staff Relations Board (*Mis-en-cause*)

Court of Appeal, Jackett C.J., Le Dain J. and Hyde D.J.—Montreal, February 22; Ottawa, March 14, 1979.

Judicial review — Public Service — Vacancy in post office necessitating the working of extra hours — Employer hiring casuals rather than giving overtime employment to regular employees — Grievances by regular employees — Adjudicator finding “high mail volume” situation requiring overtime for regular employees — Provisions of collective agreement violated — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

This is a section 28 application to set aside a decision by an Adjudicator under the *Public Service Staff Relations Act*. A vacancy occurred at a post office and because no arrangements were made to fill the vacancy owing to its contingent nature, persons from outside the service were employed for short periods. Respondents' grievances were that on certain days during those periods they were entitled, according to the collective agreement, to have been offered the work and had not been offered it. The Adjudicator found that the vacancy created a situation of “high mail volumes” that necessitated the working of extra hours within the meaning of the collective agreement, and ruled that the respondents were entitled to relief because of the employer's breach of the collective agreement in not offering them the opportunity to work overtime. Applicant attacks that finding.

Held, the application is denied. The decision not to fill the vacancy was a management decision that apparently resulted in there being less staff during the vacancy than was sufficient for predictable work loads. There is, therefore, no answer to the Adjudicator's reasoning that, reading article 39.07 with the provisions that preceded it, a reduction of “regular . . . staff” or number of “employees” (without any reduction in predictable volumes of mail) can result in a “high mail volume(s)” within the sense of that provision, just as an increase in volume of mail over the predicted volume may create a situation when the “regular . . . staff” or number of “employees” remains unchanged.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

J. C. Demers for applicant.

La Reine (*Requérante*)

c.

^a **J. Beaulieu et al.** (*Intimés*)

et

^b **Le Syndicat des postiers du Canada et la Commission des relations de travail dans la Fonction publique** (*Mis-en-cause*)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Le Dain et le juge suppléant Hyde—Montréal, le 22 février; Ottawa, le 14 mars 1979.

^c *Examen judiciaire — Fonction publique — Vacance dans un bureau de poste nécessitant des heures additionnelles de travail — L'employeur embauchant des aides occasionnels au lieu de donner le travail supplémentaire aux employés réguliers — Grievs par les employés réguliers — L'arbitre concluant que le «surplus de courrier» nécessitait des heures additionnelles de travail des employés réguliers — Violation des stipulations de la convention collective — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.*

^d Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 28 visant à faire annuler la décision d'un arbitre agissant conformément à la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Une vacance survenue dans un bureau de poste n'a pas été comblée du fait de son caractère conditionnel et, par suite, des personnes de l'extérieur ont été engagées pour de courtes périodes. Les griefs des intimés tenaient au fait que durant certains jours au cours de ces périodes, l'employeur ne leur a pas offert ce travail auquel ils avaient droit conformément à leur convention collective. L'arbitre a conclu que la vacance a donné lieu à un «surplus de courrier» qui nécessitait des heures additionnelles de travail au sens de la convention collective et que les intimés avaient droit à réparation puisque l'employeur avait violé la convention collective en omettant de leur offrir l'occasion de faire du travail supplémentaire. La requérante conteste cette conclusion.

^e *Arrêt*: la demande est rejetée. Le fait de ne pas combler la vacance tenait à une décision de la direction qui a apparemment eu comme conséquence de réduire le personnel (pendant la vacance) à un nombre insuffisant d'employés pour le volume de travail prévu. Par conséquent, il n'y a rien à répondre au raisonnement de l'arbitre qui, lisant l'article 39.07 de concert avec les dispositions qui le précèdent, a conclu que la réduction du «regular . . . staffs» ou du nombre d'«employés» (sans aucune réduction quant au volume prévu de courrier) peut entraîner un «surplus de courrier» au sens de cette disposition, comme c'est le cas lorsqu'il y a une augmentation du volume de courrier par rapport au volume prévu et que le «regular . . . staffs» ou le nombre d'«employés» demeure le même.

DEMANDE d'examen judiciaire.

^f AVOCATS:^g J. C. Demers pour la requérante.

P. Lesage for respondents.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

Trudel, Nadeau, Létourneau, Lesage & Cleary, Montreal, for respondents.

J. E. McCormick, Public Service Staff Relations Board, Ottawa, for mis-en-cause.

P. Lesage pour les intimés.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour la requérante.

Trudel, Nadeau, Létourneau, Lesage & Cleary, Montréal, pour les intimés.

J. E. McCormick, Commission des relations de travail dans la Fonction publique, Ottawa, pour la mise-en-cause.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

JACKETT C.J.: This is a section 28 application to set aside a decision by an Adjudicator under the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35, holding that the respondents were entitled to relief by reason of a breach by the employer of their collective agreement in not offering them an opportunity to work overtime on certain days when they would have been available to do so.

The problem involved arises out of a situation that arose in 1976 in the postal service at St. Jérôme, P.Q.

As a background to the problem it is to be noted that a postal clerk by the name of Grondin, who had been working a day-time shift at St. Jérôme was transferred against his will to Montreal and, as he instituted a grievance procedure against the transfer, there was a possibility that he might be reinstated in his St. Jérôme position. In these circumstances, his position was given to one Gauthier, who had been working on a night shift at St. Jérôme, apparently on the understanding that, if Grondin was reinstated, he would be reinstated in his night shift position.¹

In the circumstances, no similar arrangement was made to fill Gauthier's position on a similar basis but, for at least a part of the period, persons

¹ I am using the word "position" here in the sense of "assignment" of responsibilities and not in the purely legal sense of authority to employ or in the personnel administration sense of a "position" with a position number on an establishment chart.

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

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 28 visant à faire annuler la décision d'un arbitre agissant conformément à la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35. Par cette décision, l'arbitre reconnaissait aux intimés le droit d'obtenir réparation en raison de la violation par l'employeur d'une disposition de leur convention collective: en effet, l'employeur n'a pas offert aux intimés l'occasion de faire du travail supplémentaire pendant un certain nombre de jours alors qu'ils étaient disponibles à cette fin.

Le litige découle d'une situation survenue en 1976 au service des postes de St-Jérôme (Québec).

Voici les données du problème: un commis des postes nommé Grondin, qui était affecté au quart de jour au bureau de St-Jérôme, a été muté à Montréal contre son gré. Ayant présenté un grief contre cette mutation, il était possible qu'il soit réintégré dans son poste à St-Jérôme. Vu l'état des choses, son poste a été attribué à un nommé Gauthier qui était affecté au quart de nuit au bureau de St-Jérôme, étant entendu, semble-t-il, que si Grondin était réintégré dans son poste¹, il serait alors réinstallé dans le sien, au quart de nuit.

Dans les circonstances, on n'a prévu aucun arrangement semblable assorti de modalités identiques pour combler le poste de Gauthier; on a

¹ J'emploie en l'espèce le terme «poste» au sens d'«affectation» de responsabilités et non au sens purement juridique de «pouvoir d'embaucher» ni au sens où l'entendent les services de personnel, savoir «poste» avec numéro figurant sur l'organigramme d'une entreprise.

from outside the service, whose names were Dicaire and Jetté, were employed for short periods for at least a part of the time necessary to settle the Grondin matter. The periods for which they were employed were from August 5 to August 19, 1976, and from September 3 to December 24, 1976, respectively.

The respondents' grievances were that on certain days during those periods they were entitled, according to the collective agreement, to have been offered the work because they were "regular employees available to perform additional hours and/or overtime" and had not been offered such work. The periods in respect of which they so grieved (according to the Adjudicator) were the night shifts of the following days:

August 11	(Côté)
August 16	(Raymond)
August 18	(Desnoyers)
September 13	(Raymond)
September 25	(Beaubien)
October 4	(Raymond)
October 6	(Desnoyers)
October 16	(Desnoyers)
October 20	(Raymond)
October 23	(Castonguay)
October 30	(Raymond)
November 2	(Castonguay)

Before examining the relevant provisions of the collective agreement, it is to be noted that the *Public Service Staff Relations Act* makes provision for collective bargaining in the Public Service on behalf of "employees" (section 26) and an "employee" is defined (section 2) to mean a person employed in the Public Service other than *inter alia*

2. ...

(f) a person employed on a casual or temporary basis, unless he has been so employed for a period of six months or more,

It would seem clear that Dicaire and Jetté were not employees within this definition and were not covered by the collective agreement.

Before referring to the particular provision on which the Adjudicator based his decision in favour of the respondents, it is advisable to review the context in which it is found. The employer agreed

plutôt embauché des personnes en dehors du service, savoir Dicaire et Jetté, pour de courtes périodes pendant tout au moins une partie du temps nécessaire pour régler l'affaire Grondin. Ces périodes s'étendaient respectivement du 5 au 19 août 1976 et du 3 septembre au 24 décembre 1976.

Les griefs des intimés tiennent au fait que l'employeur ne leur a pas offert d'effectuer durant certains jours au cours de ces périodes le travail en cause alors qu'ils en avaient le droit en vertu de la convention collective parce qu'ils étaient des «employés réguliers disponibles pour accomplir des heures additionnelles et/ou supplémentaires». Les périodes qui font l'objet des griefs (selon l'arbitre) portent sur les quarts de nuit suivants:

le 11 août	(Côté)
le 16 août	(Raymond)
le 18 août	(Desnoyers)
le 13 septembre	(Raymond)
le 25 septembre	(Beaubien)
le 4 octobre	(Raymond)
le 6 octobre	(Desnoyers)
le 16 octobre	(Desnoyers)
le 20 octobre	(Raymond)
le 23 octobre	(Castonguay)
le 30 octobre	(Raymond)
le 2 novembre	(Castonguay)

Avant d'examiner les dispositions pertinentes de la convention collective, il faut noter que la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* prévoit des dispositions en matière de négociation collective dans la Fonction publique à l'intention des «employés» (article 26) et que le terme «employé» désigne (article 2) une personne employée dans la Fonction publique, sauf, notamment,

2. ...

f) une personne employée à titre occasionnel ou temporaire, à moins qu'elle n'ait été ainsi employée pour une période de six mois ou plus,

Il est clair que Dicaire et Jetté n'étaient pas des employés au sens de cette définition et donc non assujettis à la convention collective.

Avant d'examiner la disposition spéciale sur laquelle l'arbitre a fondé sa décision en faveur des intimés, il est opportun de revoir le contexte de cette disposition. L'employeur a convenu de suivre

that it would follow a policy of employing sufficient regular staff to maintain service standards for predictable "workloads and absences" and would maintain eligible lists to fill vacant positions as they occur (articles 39.02, 39.03 and 39.06). The employer also accepted limitations in favour of regular employees on the use of "casuals" made necessary by vacation leave (article 39.04) and of Christmas helpers (article 39.05). Against that background must be read the agreement concerning "High Mail Volume Situation" (article 39.07) on which the Adjudicator based his decision. That provision reads:

[French Version]

39.07 Surplus de courrier

Lorsqu'un surplus de courrier nécessite le travail d'heures additionnelles, l'employeur convient que ce travail sera offert premièrement aux employés réguliers disponibles pour accomplir des heures additionnelles et/ou supplémentaires. Dans les cas où la mesure ci-haut mentionnée n'est pas suffisante pour rencontrer les besoins du service, des aides occasionnels seront utilisés pour augmenter le personnel régulier.

[English Version]

39.07 High Mail Volume Situation

When high mail volumes necessitate the working of extra hours, the Employer agrees that such work will be offered first to regular employees available to perform additional hours and/or overtime. In instances where the action mentioned above is not sufficient to meet service requirements, casual employees will be used to complement the regular staff.

The Adjudicator held

(a) that Dicaire and Jetté were not regular employees, but were casual employees, within the meaning of this provision, and

(b) that the vacancy in Gauthier's regular position created a situation of "high mail volumes" that necessitated the working of extra hours within the meaning of article 39.07.

Counsel for the applicant does not appear to attack the finding that Dicaire and Jetté were casual employees. He defends the fact that Gauthier's position was not filled as being necessary to protect Gauthier in the event of Grondin being reinstated and he attacks the finding that there was a high mail volume within the meaning of article 39.07.

With reference to the failure to fill Gauthier's position, it is not obvious why it could not have

la politique d'embaucher un nombre suffisant d'employés pour maintenir les besoins du service «pour le volume prévu et les absences anticipées» et de tenir des listes d'éligibilité pour combler au fur et à mesure les postes vacants (articles 39.02, 39.03 et 39.06). L'employeur a également convenu de limiter, au profit des employés réguliers, l'embauche d'«aides occasionnels» nécessaire par suite de congés annuels (article 39.04) et d'employés surnuméraires durant la période des fêtes (article 39.05). L'article 39.07, «Surplus de courrier», sur lequel l'arbitre a fondé sa décision, doit être lu de concert avec ces dispositions.

[Version française]

39.07 Surplus de courrier

Lorsqu'un surplus de courrier nécessite le travail d'heures additionnelles, l'employeur convient que ce travail sera offert premièrement aux employés réguliers disponibles pour accomplir des heures additionnelles et/ou supplémentaires. Dans les cas où la mesure ci-haut mentionnée n'est pas suffisante pour rencontrer les besoins du service, des aides occasionnels seront utilisés pour augmenter le personnel régulier.

[Version anglaise]

39.07 High Mail Volume Situation

When high mail volumes necessitate the working of extra hours, the Employer agrees that such work will be offered first to regular employees available to perform additional hours and/or overtime. In instances where the action mentioned above is not sufficient to meet service requirements, casual employees will be used to complement the regular staff.

L'arbitre a conclu

a) que Dicaire et Jetté étaient des employés occasionnels et non des employés réguliers, au sens de cette disposition, et

b) qu'il s'est produit un «surplus de courrier» parce que le poste de Gauthier était devenu vacant, surplus qui a nécessité des heures additionnelles de travail, au sens de l'article 39.07.

L'avocat de la requérante ne semble pas contester la conclusion que Dicaire et Jetté étaient des employés occasionnels. Il fait valoir que le poste de Gauthier n'a pas été comblé parce qu'il était nécessaire de protéger Gauthier au cas de la réintégration de Grondin dans son poste et il conteste la conclusion qu'il y a eu surplus de courrier au sens où l'entend l'article 39.07.

En ce qui regarde l'omission de combler le poste de Gauthier, on ne sait pas exactement pourquoi il

been filled on the same basis as Grondin's position was filled.² However that may be, the decision not to do so was a management decision that apparently resulted in there being less staff (during the vacancy) than was sufficient for predictable work loads (article 39.02). That being so, I can see no answer to the reasoning of the Adjudicator as I understand it that, reading article 39.07 with the provisions that preceded it, a reduction of "regular . . . staff" or number of "employés"³ (without any reduction in predictable volumes of mail) can result in a "high mail volume(s)" within the sense of that provision, just as an increase in volume of mail over the predicted volume may create such a situation when the "regular . . . staff" or number of "employés" remains unchanged.

I do not overlook the administrative difficulty involved in having a long time vacancy subject to the sort of rights created in favour of regular employees by a provision such as article 39.07. However, such a provision cannot be ignored on that account. The answer lies in taking administrative action that is available, if there is any, to avoid "high mail volumes" or in renegotiating the collective agreement to make more suitable provision for such situations.

In my view, the section 28 application should be dismissed.

* * *

LE DAIN J.: I agree.

* * *

HYDE D.J.: I agree.

² Again, I am using "position" in the sense of "assignment". Authority to employ a substitute must have been obtained and the sole question is why a substitute could not have been employed "for a period of six months or more" (subject to having his employment terminated in the event of Gauthier's return) so that the substitute would have been an "employee" subject to the collective agreement.

³ Cf. article 39.02(a).

n'aurait pas pu l'être comme celui de Grondin.² Quelle que soit la raison, cette décision a été prise par la direction et a apparemment eu comme conséquence de réduire le personnel (durant la vacance) à un nombre insuffisant d'employés pour le volume de travail prévu (article 39.02). Cela étant, je ne trouve rien à répondre au raisonnement de l'arbitre qui, en lisant l'article 39.07 de concert avec les dispositions qui le précèdent, a conclu, si je comprends bien, que la réduction du «regular . . . staff» ou du nombre d'«employés»³ (sans aucune réduction quant au volume prévu de courrier) peut entraîner un «surplus de courrier» au sens de cette disposition, comme c'est le cas lorsqu'il y a une augmentation du volume de courrier par rapport au volume prévu et que le «regular . . . staff» ou le nombre d'«employés» demeure le même.

Je ne néglige pas la difficulté d'ordre administratif en jeu lorsqu'on est en présence d'une vacance qui se prolonge et qui s'accompagne de droits dévolus à des employés réguliers en vertu d'une disposition telle que l'article 39.07. On ne peut toutefois ignorer une disposition semblable à cause de cette difficulté. La réponse consiste à prendre les mesures administratives utiles, s'il y en a, afin d'éviter un «surplus de courrier» ou à renégocier la convention collective en vue de prévenir, par des dispositions appropriées, de telles situations.

A mon avis, la demande introduite en vertu de l'article 28 doit être rejetée.

* * *

LE JUGE LE DAIN: Je suis d'accord.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: Je suis d'accord.

² J'emploie encore une fois le terme «poste» au sens d'«affectation». Il faut au préalable avoir acquis le pouvoir d'embaucher un remplaçant; la seule question est celle de savoir pourquoi un remplaçant n'aurait pu être embauché «pour une période de six mois ou plus» (sous réserve de son licenciement en cas du retour de Gauthier) et devenir ainsi un «employé» assujéti à la convention collective.

³ Voir article 39.02a).