

A-254-81

A-254-81

**The Queen in right of Canada as represented by the Treasury Board (Applicant)**

v.

**Canadian Air Traffic Control Association (Respondent)**

Court of Appeal, Heald, Urie and Le Dain JJ.—Ottawa, September 21 and October 14, 1981.

*Judicial review — Labour relations — Application to review and set aside the decision of the Public Service Staff Relations Board that Treasury Board, as employer of respondent's members, contravened s. 51 of the Public Service Staff Relations Act — Section 51 provides that any term or condition of employment which may be embodied in a collective agreement and that was in force on the day the notice to bargain was given, shall remain in force — Voluntary overtime policy altered by the employer who imposed compulsory overtime after notice to bargain collectively was given by the respondent to the employer — Whether policy a term or condition of employment in force when notice to bargain was given — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 2, 18, 51, 57(3) — Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 148(b) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

This is an application to review and set aside a decision of the Public Service Staff Relations Board holding that Treasury Board, as the employer of the respondent's members, contravened section 51 of the *Public Service Staff Relations Act* by altering a term or condition of employment after notice to bargain collectively was given by the respondent to the employer. At the date of the notice to bargain and prior thereto, there existed a voluntary overtime policy arrived at through consultation between the employer and the respondent Association for the benefit of air traffic controllers at the Montreal Control Centre. After notice to bargain was given, however, the employer altered the policy and imposed compulsory overtime. Applicant argues that under the provisions of the collective agreement dealing with overtime, the right of the employer to determine the overtime work requirements continues after notice to bargain has been given as the voluntary overtime policy was not a term or condition of employment in force at the time the notice to bargain was given although it was capable of being so, which capability could only become enforceable if the parties agreed in writing to amend the collective agreement.

*Held*, (Heald J. dissenting) the application is dismissed. The narrow view that the words "in force" in the context of the wording of section 51 mean "enforceable in law" cannot be adopted. They mean "in place", "existing", "operating" or some word or words of similar import. One of the incidents in the employer-employee relationship existing immediately prior to the notice, though not embodied in the collective agreement,

**La Reine du chef du Canada, représentée par le Conseil du Trésor (Requérante)**

a c.

**L'Association canadienne du contrôle du trafic aérien (Intimée)**

b Cour d'appel, les juges Heald, Urie et Le Dain—Ottawa, 21 septembre et 14 octobre 1981.

*Examen judiciaire — Relations du travail — Demande d'examen et d'annulation de la décision par laquelle la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a jugé que le Conseil du Trésor, en sa qualité d'employeur des membres de l'intimée, avait violé l'art. 51 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique — L'article 51 prévoit que toute condition d'emploi qui peut être incluse dans une convention collective et qui était en vigueur le jour où l'avis de négocier a été donné, doit rester en vigueur — L'employeur a modifié la politique des heures supplémentaires facultatives en imposant les heures supplémentaires obligatoires après que l'intimée lui eut donné l'avis de négocier collectivement — Il échet d'examiner si cette politique des heures supplémentaires facultatives constituait une condition d'emploi en vigueur lorsque l'avis de négocier fut donné — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 2, 18, 51, 57(3) — Code canadien du travail, S.R.C. 1970, c. L-1, art. 148b) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 28.*

Il s'agit d'une demande d'examen et d'annulation d'une décision par laquelle la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a jugé que le Conseil du Trésor, en sa qualité d'employeur des membres de l'intimée, avait violé l'article 51 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* en modifiant une condition d'emploi après que l'intimée lui eut donné l'avis de négocier collectivement. A la date de l'avis de négocier et avant celle-ci, il existait une politique des heures supplémentaires facultatives, adoptée après consultations entre l'employeur et l'Association intimée, pour les contrôleurs du trafic aérien au centre de contrôle de Montréal. Après que l'avis de négocier fut donné, l'employeur a toutefois modifié cette politique et imposé des heures supplémentaires obligatoires. La requérante fait valoir qu'en vertu des dispositions de la convention collective portant sur le travail supplémentaire, le droit de l'employeur de déterminer les besoins en heures supplémentaires subsiste après l'avis de négocier, puisque la politique des heures supplémentaires facultatives ne constituait pas une condition d'emploi en vigueur au moment où l'avis de négocier fut donné, bien qu'elle eût pu l'être, cette possibilité n'étant susceptible d'exécution que si les parties convenaient, par écrit, de modifier la convention collective.

*Arrêt* (le juge Heald dissident): la demande est rejetée. L'interprétation étroite selon laquelle l'expression «en vigueur» signifie, dans le contexte de l'article 51, «susceptible d'exécution forcée» ne saurait être adoptée. Ces mots signifient «en place», «existants», «opérant», etc. L'un des éléments des rapports employeur-employé existant à la veille de l'avis, quoique non inclus dans la convention collective, était la convention entre les

was the mutual understanding that the right of the employer to require overtime work within the limits specified in the collective agreement, had been modified to permit the employees to refuse to do so. While that might not have been a right or privilege which could have been enforced as part of the collective agreement, it certainly was one which existed or was "in force" when the freeze imposed by section 51 came into play.

*Per* Heald J. dissenting: "Force" when speaking of a law means "binding power, validity". Thus, it cannot be concluded that the provisions dealing with overtime as embodied in the collective agreement were capable of amendment by the simple expedient of an oral arrangement whereby the employer had allowed the employees to refuse overtime. It seems that the parties, in entering into the collective agreement contemplated that any amendment thereto should be by way of a formal amendment to that agreement. Since that was not done in this case, the conditions of employment in force on the critical date, in so far as overtime is concerned, are those contained in the articles of the agreement dealing with overtime. Furthermore, pursuant to section 2 of the *Public Service Staff Relations Act*, a collective agreement must be in writing. It thus follows that section 57(3) of the Act necessarily implies that any amendment to a written collective agreement must also be in writing.

*Le Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. v. La Compagnie Paquet Ltée* [1959] S.C.R. 206, referred to.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

*Robert Cousineau* for applicant.  
*J. Nelligan, Q.C.* for respondent.  
*J. E. McCormick* for the Public Service Staff Relations Board.

SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.  
*Nelligan/Power, Ottawa*, for respondent.  
*Public Service Staff Relations Board Legal Services, Ottawa*, for the Public Service Staff Relations Board.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

HEALD J. (*dissenting*): I have perused the reasons for judgment herein of my brother Urie J. but, with deference, do not share his view that, on the facts here present, the Public Service Staff Relations Board correctly applied section 51 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35. Section 51 reads as follows:

parties selon laquelle le droit de l'employeur d'imposer les heures supplémentaires dans les limites fixées par la convention collective avait été modifié de façon à permettre aux employés de les refuser. Bien qu'il ne s'agisse peut-être pas d'un droit ou d'un privilège susceptible d'exécution forcée au titre de la convention collective, ce droit ou ce privilège était certainement «en vigueur» au déclenchement du gel imposé par l'article 51.

Le juge Heald dissident: Le mot «force» (vigueur) signifie, lorsqu'il se rapporte à une loi, «binding power, validity» (force obligatoire, validité). On ne peut donc conclure que les dispositions relatives aux heures supplémentaires, telles qu'elles ont été incluses dans la convention collective, pouvaient être modifiées par simple accord verbal par lequel l'employeur autorisait les employés à refuser de faire des heures supplémentaires. Il semble qu'en signant la convention collective, les deux parties ont dû prévoir que toute modification devrait s'effectuer par acte formel. Aucune modification formelle n'ayant eu lieu en l'espèce, les conditions d'emploi en vigueur à la date dont s'agit, en ce qui concerne les heures supplémentaires, sont celles que prévoient les articles de la convention portant sur ces heures. De plus, en vertu de l'article 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, toute convention collective se fait par écrit. Donc, il découle nécessairement de l'article 57(3) de la Loi que toute modification apportée à une convention collective écrite doit se faire également par écrit.

Arrêt mentionné: *Le Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. c. La Compagnie Paquet Ltée* [1959] R.C.S. 206.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

*Robert Cousineau* pour la requérante.  
*J. Nelligan, c.r.*, pour l'intimée.  
*J. E. McCormick* pour la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour la requérante.  
*Nelligan/Power, Ottawa*, pour l'intimée.  
*Les services juridiques de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, Ottawa*, pour la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

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

LE JUGE HEALD (*dissident*): J'ai pris connaissance des motifs de jugement prononcés par mon collègue le juge Urie, mais, sauf le respect que je lui dois, je ne saurais convenir qu'à la lumière des faits de la cause, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a correctement appliqué l'article 51 de la *Loi sur les relations de*

51. Where notice to bargain collectively has been given, any term or condition of employment applicable to the employees in the bargaining unit in respect of which the notice was given that may be embodied in a collective agreement and that was in force on the day the notice was given, shall remain in force and shall be observed by the employer, the bargaining agent for the bargaining unit and the employees in the bargaining unit, except as otherwise provided by any agreement in that behalf that may be entered into by the employer and the bargaining agent, until such time as

(a) in the case of a bargaining unit for which the process for resolution of a dispute is by the referral thereof to arbitration,

(i) a collective agreement has been entered into by the parties and no request for arbitration in respect of that term or condition of employment, or in respect of any term or condition of employment proposed to be substituted therefor, has been made in the manner and within the time prescribed therefor by this Act, or

(ii) a request for arbitration in respect of that term or condition of employment, or in respect of any term or condition of employment proposed to be substituted therefor, has been made in accordance with this Act and a collective agreement has been entered into or an arbitral award has been rendered in respect thereof; and

(b) in the case of a bargaining unit for which the process for resolution of a dispute is by the referral thereof to a conciliation board,

(i) a collective agreement has been entered into by the parties,

(ii) a conciliation board has been established in accordance with this Act and seven days have elapsed from the receipt by the Chairman of the report of the conciliation board, or

(iii) a request for the establishment of a conciliation board has been made in accordance with this Act and the Chairman has notified the parties pursuant to section 78 of his intention not to establish such a board.

The relevant and determining facts of this case are accurately summarized in the reasons of my brother Urie J. and need not be repeated. The central issue is, in my view, the meaning of the words "... any term or condition of employment ... that may be embodied in a collective agreement and that was in force on the day the notice was given, ..." [the added emphasis is mine] as those words are used in section 51 *supra*. In construing the words "in force" Urie J. rejected the applicant's submission that the proper meaning in the context of section 51 was "enforceable in law." In his view, those words in section 51 should be construed so as to mean "in place", "existing", "operating" or "some word or words of similar import." On this

*travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35. Cet article prévoit ce qui suit:

51. Si un avis de négociateur collectivement a été donné, toute condition d'emploi applicable aux employés de l'unité de négociation pour laquelle l'avis a été donné, qui peut être incluse dans une convention collective et qui était en vigueur le jour où l'avis a été donné, doit rester en vigueur et être observée par l'employeur, l'agent négociateur de l'unité de négociation et les employés de celle-ci, à moins qu'il n'en soit autrement disposé par une convention à ce sujet que peuvent conclure l'employeur et l'agent négociateur,

a) dans le cas d'une unité de négociation pour laquelle la méthode de règlement d'un différend est le renvoi à l'arbitrage,

(i) jusqu'à ce qu'une convention collective ait été conclue par les parties et tant qu'une demande d'arbitrage relative à cette condition d'emploi ou à une autre condition d'emploi proposée à sa place n'a pas été faite de la manière et dans le délai prescrits à cette fin par la présente loi, ou

(ii) jusqu'à ce qu'une demande d'arbitrage relative à cette condition d'emploi ou à une autre condition d'emploi proposée à sa place ait été faite en conformité de la présente loi et qu'une convention collective ait été conclue ou qu'une décision arbitrale ait été rendue à ce sujet; et

b) dans le cas d'une unité de négociation pour laquelle la méthode de règlement d'un différend est le renvoi à un bureau de conciliation,

(i) jusqu'à ce qu'une convention collective ait été conclue par les parties,

(ii) jusqu'à ce qu'un bureau de conciliation ait été établi en conformité de la présente loi et que sept jours se soient écoulés depuis la réception, par le Président, du rapport du bureau de conciliation, ou

(iii) jusqu'à ce qu'une demande d'établissement d'un bureau de conciliation ait été faite en conformité de la présente loi et que le Président ait avisé les parties, conformément à l'article 78, de son intention de ne pas établir un tel bureau.

Les faits de la cause sont résumés avec précision par mon collègue le juge Urie, et point n'est besoin de les répéter. Le principal point litigieux porte, à mon sens, sur la signification des mots «... toute condition d'emploi ... qui peut être incluse dans une convention collective et qui était en vigueur le jour où l'avis a été donné, ...» figurant à l'article 51 susmentionné [c'est moi qui souligne]. Pour interpréter l'expression «en vigueur», le juge Urie a rejeté l'argument de la requérante selon lequel ces mots signifient «susceptible d'exécution forcée» dans le contexte de l'article 51. A son avis, cette expression employée dans l'article 51 doit s'interpréter comme signifiant «en place», «existant», «opérant», «etc.» Il en a conclu que l'arrangement

basis, it was his opinion that the mutual understanding between the employer and its employees permitting the employees to refuse to work overtime, while not being a right or privilege which was enforceable as part of the collective agreement, was, nevertheless, a right or privilege which "existed" and was thus "in force" when the freeze imposed by section 51 came into play.

I do not concur in that approach to the matter. *The Shorter Oxford English Dictionary* states that "force" when speaking of a law means "Binding power, validity". Applying that definition to the facts of this case, I cannot conclude that the provisions dealing with overtime as embodied in the collective agreement (articles 15.01, 15.03 and 15.04) were capable of amendment by the simple expedient of an oral arrangement whereby the employer had allowed the employees to refuse overtime. It seems to me that the parties, in entering into the collective agreement, contemplated that any amendment thereto should be by way of a formal amendment to that agreement. Since that was not done in this case, it is my opinion that the conditions of employment in force on the critical date, in so far as overtime is concerned, are those contained in articles 15.01, 15.03 and 15.04. In the case of *Le Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. v. La Compagnie Paquet Ltée*<sup>1</sup>, Judson J. writing the judgment of the majority of the Court, expressed the view that when a collective agreement becomes operative, "There is no room left for private negotiation between employer and employee" so as to retain particular benefits relating to conditions of employment for a particular employee. It is my opinion that when section 51 refers to conditions of employment, the necessary implication from the language used is that it is intended to refer to the conditions of employment as set out in the collective agreement. This becomes even clearer, in my view, when the terminology of section 51 *supra* is compared with a similar provision in the *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1. That section is paragraph 148(b) in Part V, Division IV, of the Code and provides:

148. Where notice to bargain collectively has been given under this Part,

convenu entre l'employeur et ses employés, par lequel ces derniers pouvaient refuser de faire des heures supplémentaires, n'était certes pas un droit ou un privilège susceptible d'exécution forcée au titre de la convention collective, mais qu'il constituait néanmoins un droit ou un privilège qui «existait» et qui était donc «en vigueur» au déclenchement du gel imposé par l'article 51.

b Je ne suis pas du même avis. Selon *The Shorter Oxford English Dictionary*, le mot «force» (vigueur) signifie, lorsqu'il se rapporte à une loi, «*Binding power, validity*» (force obligatoire, validité). Appliquant cette définition aux faits de la cause, je ne saurais conclure que les dispositions relatives aux heures supplémentaires, telles qu'elles ont été incluses dans la convention collective (articles 15.01, 15.03 et 15.04), pouvaient être modifiées par simple accord verbal par lequel l'employeur autorisait les employés à refuser de faire des heures supplémentaires. Il me semble qu'en signant la convention collective, les deux parties ont dû prévoir que toute modification devrait s'effectuer par acte formel. Aucune modification formelle n'ayant eu lieu en l'espèce, j'estime que les conditions d'emploi en vigueur à la date dont s'agit, en ce qui concerne les heures supplémentaires, sont celles que prévoient les articles 15.01, 15.03 et 15.04. Dans *Le Syndicat catholique des employés de magasins de Québec Inc. c. La Compagnie Paquet Ltée*<sup>1</sup>, le juge Judson, qui rendait le jugement majoritaire de la Cour, a conclu qu'à l'entrée en vigueur de la convention collective, [TRADUCTION] «Il n'y a plus de négociations privées possibles entre employeur et employé» pour préserver, au profit d'un employé donné, tel ou tel avantage en matière de conditions d'emploi. A mon avis, il ressort du libellé de l'article 51 que les conditions d'emploi qui y sont visées sont celles qui figurent dans la convention collective. Ce sens ressort d'autant plus lorsqu'on compare le vocabulaire de l'article 51 précité avec celui d'une disposition similaire du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1, savoir l'alinéa 148b) qui se trouve dans la Partie V, Division IV, et qui porte ce qui suit:

148. Lorsqu'une mise en demeure de négocier collectivement a été adressée en vertu de la présente Partie,

<sup>1</sup> [1959] S.C.R. 206 at page 212.

<sup>1</sup> [1959] R.C.S. 206 à la page 212.

(b) the employer shall not alter the rates of pay or any other term or condition of employment or any right or privilege of the employees in the bargaining unit, or any right or privilege of the bargaining agent, until the requirements of paragraphs 180(1)(a) to (d) have been met, unless the bargaining agent consents to the alteration of such a term or condition, or such a right or privilege.

Thus, in the *Canada Labour Code*, the words “in force” do not appear in relation to terms or conditions of employment. The *Canada Labour Code* appears to freeze all terms or conditions of employment, not just those “in force”, i.e. those detailed in the collective agreement. If Parliament had intended to freeze all terms or conditions of employment in section 51, it could easily have adopted language identical or similar to that used in the *Canada Labour Code*.

My brother Urie J. also characterized the policy of voluntary overtime as being an unwritten amendment to article 15 of the collective agreement. With respect, I am unable to agree, having regard to the provisions of the *Public Service Staff Relations Act*. In section 2 of the Act, “collective agreement” means “. . . an agreement in writing entered into under this Act between the employer, on the one hand, and a bargaining agent, on the other hand, containing provisions respecting terms and conditions of employment and related matters;” [emphasis mine]. Thus, under the Act, a collective agreement must be in writing. Likewise, in my view, subsection (3) of section 57 of the Act which permits “amendment or revision of any provision of a collective agreement . . .” necessarily implies that any amendment to a written collective agreement must also be in writing.

I have thus concluded, for the foregoing reasons, that the Board erred in law in deciding that by changing its policy regarding overtime, the employer contravened section 51 of the *Public Service Staff Relations Act*. I would therefore allow the section 28 application and set aside the decision dated May 4, 1981 of David H. Kates, the Deputy Chairman of the Public Service Staff Relations Board.

\* \* \*

b) l'employeur ne doit pas modifier l'échelle des salaires, ni aucune autre condition d'emploi, ni aucun droit ou privilège des employés de l'unité de négociation ni aucun droit ou privilège de l'agent négociateur, tant que les conditions des alinéas 180(1)a) à d) n'ont pas été remplies, à moins que l'agent négociateur ne consente à la modification d'une telle condition ou d'un tel droit ou privilège.

On voit que dans le *Code canadien du travail*, l'expression «en vigueur» n'a pas été employée à propos des conditions d'emploi. Il appert que le *Code canadien du travail* gèle toutes les conditions d'emploi et non seulement celles qui sont «en vigueur», c.-à-d. celles qui sont énoncées en détail dans la convention collective. Si le législateur avait voulu bloquer toutes les conditions d'emploi par l'article 51, il aurait pu facilement adopter un libellé identique ou similaire à celui du *Code canadien du travail*.

Mon collègue le juge Urie a également vu dans la politique des heures supplémentaires facultatives une modification tacite de l'article 15 de la convention collective. Sauf le respect que je lui dois, je ne saurais me ranger à son avis, eu égard aux dispositions de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Selon l'article 2 de cette Loi, «convention collective» désigne «. . . une convention écrite, conclue en vertu de la présente loi entre l'employeur, d'une part, et un agent négociateur, d'autre part, qui renferme des dispositions concernant des conditions d'emploi et d'autres questions connexes;» [c'est moi qui souligne]. Ainsi donc, cette Loi prévoit que toute convention collective se fait par écrit. De même, il découle nécessairement du paragraphe (3) de l'article 57 de la Loi, qui autorise la «modification ou la révision d'une disposition d'une convention collective . . .», que toute modification apportée à une convention collective écrite doit se faire également par écrit.

Par ces motifs, je conclus que la Commission a commis une erreur de droit en décidant que par la modification de sa politique des heures supplémentaires, l'employeur avait contrevenu à l'article 51 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. J'estime donc qu'il y a lieu d'accueillir la demande fondée sur l'article 28 et d'annuler la décision rendue le 4 mai 1981 par David H. Kates, président suppléant de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

URIE J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Public Service Staff Relations Board made pursuant to section 18 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35 (the Act) after a hearing arising from a complaint alleging that the Treasury Board as the employer of the members of the respondent, contrary to section 51 of the Act, altered a term or condition of employment. While counsel said that an agreed statement of facts had been filed at the hearing before the Board it does not appear in the record in this Court so that the factual background leading to the allegation is derived from the reasons of the Board and the memoranda of fact and law filed by the parties. That background may be briefly summarized in the following way.

Notice to bargain with respect to the existing collective agreement between the respondent and the Treasury Board which was due to expire on December 31, 1980, was given by the respondent on October 6, 1980. Since that date no new collective agreement has been entered into and no report of a conciliation board has been issued. Thus, the parties to the agreement were and are still at the bargaining stage. It was agreed that until March 6, 1981 the policy relating to overtime work at the Montreal Control Centre had been that it was not compulsory to accept overtime duty. That policy had, apparently, been arrived at through consultation between the parties.

On March 6, 1981 the employer issued the following directive in respect of the policy permitting controllers scheduled to work overtime to cancel or refuse such duty.

Effective immediately upon issuance on March 6, 1981, in order to meet our operational needs, it has become imperative to impose compulsory overtime. Refusal to work any scheduled overtime will be considered to be in contravention to interlocutory injunction T-4640-80 issued by the Federal Court of Canada dated October 9, 1980.

Unit policy P7905-AI is amended herewith in so far as overtime is concerned.

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

LE JUGE URIE: La Cour est saisie d'une demande, fondée sur l'article 28, en examen et en annulation de la décision rendue par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, en application de l'article 18 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35 (la Loi). Cette décision faisait suite à une plainte reprochant au Conseil du Trésor d'avoir, en sa qualité d'employeur des membres de l'Association intimée, modifié une condition d'emploi en violation de l'article 51 de la Loi. Selon les avocats des deux parties, un exposé conjoint des faits avait été produit devant la Commission, mais aucun exposé ne figure dans le dossier présenté à la Cour. Aussi les faits de la cause ayant donné lieu à la plainte ont-ils été dégagés des motifs de la Commission et des exposés des faits et du droit déposés par les parties. Ces faits peuvent se résumer brièvement comme suit.

Le 6 octobre 1980, l'intimée a donné avis de son intention de renégocier sa convention collective avec le Conseil du Trésor, qui devait expirer le 31 décembre 1980. Depuis cette date, il n'y a eu ni nouvelle convention collective ni rapport de conciliation. Aussi les parties n'en sont-elles toujours qu'au stade de la négociation. Il est constant que selon la politique en vigueur jusqu'au 6 mars 1981 en matière d'heures supplémentaires au centre de contrôle de Montréal, il n'était pas obligatoire d'accepter de faire des heures supplémentaires. Il appert que cette politique avait été adoptée à la suite de consultations entre les deux parties.

Le 6 mars 1981, l'employeur a donné la directive suivante au sujet de la politique qui permettait aux contrôleurs inscrits pour les heures supplémentaires de les annuler ou de les refuser.

Prenant effet immédiatement (6 mars 1981) à cause des besoins opérationnels, il est devenu nécessaire de rendre obligatoires les heures supplémentaires. Un refus de travailler les heures supplémentaires cédulés [sic] sera considéré comme allant à l'encontre de l'injonction interlocutoire T-4640-80 émise par la Cour fédérale du Canada et datée du 9 octobre 1980.

La politique P7905-AI est amendée par la présente en ce qui a trait au surtemps.

## Unit Policy P7905-AI reads as follows:

MONTREAL AREA CONTROL CENTRE

UNIT POLICY P7905-AI

Subject—Cancellation of shifts

A shift cancellation (for both regular and overtime shifts), for any reason, must be made one (1) hour at the latest prior to the commencement of a 7 or 8 hour shift, and four (4) hours at the latest prior to the commencement of any other shift.

It is to be noted that in all cases a written explanation, by way of a letter or on the appropriate government form, may be required by the Supervisor.

Telephone calls on this subject shall be directed to the Supervisor.

Clearly that document does not itself implement the policy of voluntary overtime arrived at through the consultative process but merely sets forth the procedure to be followed in the event that a controller scheduled or requested to work overtime wishes to opt out of the assignment. The record before us discloses no other document setting forth the voluntary overtime policy. It does, however, lend confirmation to the statement of the Adjudicator that the parties agreed that "as a matter of policy arrived at through consultation between the parties there was no compulsory overtime with respect to air traffic controllers operating out of the Montreal Control Centre . . .".

The memorandum of March 6, 1981 was precipitated, apparently, by the receipt by the employer of notifications from forty air traffic controllers employed at the Montreal Control Centre indicating their refusal to work overtime. Those notifications had in turn resulted from the employer's advice to the bargaining agent on March 2, 1981 that certain changes in the work schedules proposed by the agent during consultations had been rejected. The reaction by the employer to the refusals to work overtime was the posting of the March 6, 1981 memorandum.

After efforts to resolve the dispute as to the scheduling of overtime had failed, proceedings were instituted by the employer in the Trial Division resulting in two orders requiring some 54 air traffic controllers to appear on April 21, 1981 to show cause why they should not be found in contempt of an injunction order issued by Walsh J. in the Trial Division on October 9, 1980 [[1981] 2

## La politique P7905-AI prévoit ce qui suit:

CENTRE DE CONTRÔLE DE LA RÉGION DE MONTRÉAL

POLITIQUE DE L'UNITÉ DE TRAVAIL P7905-AI

Annulation de quarts de travail

a L'annulation d'un quart de travail (régulier ou surtemps), pour quelque raison que ce soit, doit être faite au plus tard: une (1) heure avant le commencement des quarts de 7 et 8 heures, quatre (4) heures avant le commencement de tout autre quart.

Une explication écrite peut être exigée par le surveillant.

b

Les appels téléphoniques à ce sujet doivent être dirigés au surveillant.

c Il est manifeste que ce document n'a pas pour effet, à lui seul, de mettre en œuvre la politique des heures supplémentaires facultatives, adoptée après consultations. Il ne fait qu'indiquer la procédure à suivre au cas où un contrôleur, inscrit ou pressenti pour les heures supplémentaires, préférerait s'en abstenir. Le dossier produit devant la Cour ne comporte aucun autre document où serait exposée la politique des heures supplémentaires facultatives. Ce dossier corrobore toutefois la constatation faite par l'arbitre selon laquelle les parties avaient adopté «en commun une ligne de conduite selon laquelle les heures supplémentaires n'étaient pas obligatoires pour les contrôleurs de la circulation aérienne travaillant au Centre de contrôle de Montréal . . .».

f

g La note de service du 6 mars 1981 a été indubitablement provoquée par le fait que quarante contrôleurs du trafic aérien travaillant au centre de contrôle de Montréal avaient notifié à l'employeur leur refus de faire les heures supplémentaires. Ces notifications avaient été provoquées elles-mêmes par le rejet, communiqué le 2 mars 1981 par l'employeur à l'agent négociateur, de certaines modifications des horaires de travail, proposées par ce dernier au cours des consultations. La note de service du 6 mars 1981 a donc été la réponse de l'employeur au refus de faire des heures supplémentaires.

i Après l'échec des efforts déployés pour résoudre la question des heures supplémentaires, l'employeur a saisi la Division de première instance, laquelle a rendu deux ordonnances enjoignant à quelque 54 contrôleurs du trafic aérien de comparaître le 21 avril 1981 pour exposer les raisons pour lesquelles ils ne devraient pas être déclarés coupables de désobéissance à une ordonnance de

F.C. 12]. On April 28, 1981 on the return of the show cause orders, Addy J., apparently as a result of a preliminary objection, concluded that the change of policy with respect to overtime was not in contravention of section 51 of the Act.

On April 14, 1981 an application was made to the Board by the respondent herein, pursuant to section 18 of the Act for an order finding that the employer's change of policy contravened section 51 of the Act and that the compulsory overtime policy be rescinded. That application was heard by the Vice-Chairman of the Board sitting alone. His decision was rendered on May 4, 1981 wherein he held that the section 18 application was well founded and thus that the employer had indeed contravened the provisions of section 51. It will be noted that the Board interpreted section 51 in a manner completely opposite to Addy J., on a date subsequent to that upon which he rendered his decision. The Vice-Chairman's decision was reviewed by a different panel of the Board on two occasions arising, first, as a result of an application pursuant to section 18 of the Act for compliance with the order and, secondly, as a result of an application pursuant to section 25 of the Act for a review of the order for compliance. The Vice-Chairman's decision was, in effect, upheld and a compliance order was granted and the subsequent application for a review of that order was rejected.

For the moment I will not comment on the failure of the Board to follow the construction given section 51 of the Act by Addy J. This section 28 application is to review the Board's decision and the result of this Court's judgment will, of course, bind not only the Board but also the Trial Division, as Mr. Justice Addy correctly observed when the Board's decisions were called to his attention, subject always to a successful appeal therefrom.

Section 18 and the relevant portion of section 51 read as follows:

18. The Board shall administer this Act and shall exercise such powers and perform such duties as are conferred or imposed upon it by, or as may be incidental to the attainment

faire, rendue le 9 octobre 1980 par le juge Walsh de la Division de première instance [[1981] 2 C.F. 12]. Le 28 avril 1981, à la présentation des ordonnances de justification, le juge Addy a conclu, manifestement à la suite d'une objection préliminaire, que le changement de politique touchant les heures supplémentaires n'allait pas à l'encontre de l'article 51 de la Loi.

Le 14 avril 1981, l'intimée s'est prévalue de l'article 18 de la Loi pour saisir la Commission d'une requête en ordonnance déclarant que le changement de politique chez l'employeur contrevenait à l'article 51 de la Loi, et portant annulation de la politique des heures supplémentaires obligatoires. Cette requête a été entendue par le vice-président de la Commission qui siégeait seul. Le 4 mai 1981, il a conclu qu'elle était bien fondée et que, par conséquent, l'employeur avait violé les dispositions de l'article 51. Il est à noter que la Commission a donné de l'article 51 une interprétation diamétralement opposée à celle du juge Addy et ce, après que celui-ci eut rendu son jugement. La décision du vice-président a été revue par une autre formation de jugement de la Commission à deux reprises: la première fois à la suite d'une requête, fondée sur l'article 18 de la Loi, en observation de l'ordonnance, et la seconde fois, à la suite d'une requête en révision, fondée sur l'article 25 de la Loi, de l'ordonnance d'observation. Cette décision a été en effet confirmée, une ordonnance d'observation a été rendue, et la requête subséquente en révision de cette ordonnance, rejetée.

Pour le moment, je ne commenterai pas le fait que la Commission a omis de déférer à l'interprétation qu'a donnée le juge Addy de l'article 51. La présente demande fondée sur l'article 28 tend à l'examen de la décision de la Commission, et il va de soi que le jugement de la Cour de céans aura, sous réserve de pourvoi, force obligatoire non seulement pour la Commission, mais aussi pour la Division de première instance, comme l'a fait remarquer à juste titre le juge Addy lorsque les décisions de la Commission furent portées à son attention.

L'article 18 et la partie applicable de l'article 51 portent:

18. La Commission applique la présente loi et exerce les pouvoirs et fonctions que celle-ci lui confère ou impose ou qui sont accessoires à la réalisation des objets de la présente loi, y



of the objects of, this Act including, without restricting the generality of the foregoing, the making of orders requiring compliance with this Act, with any regulation made hereunder or with any decision made in respect of a matter coming before it.

51. Where notice to bargain collectively has been given, any term or condition of employment applicable to the employees in the bargaining unit in respect of which the notice was given that may be embodied in a collective agreement and that was in force on the day the notice was given, shall remain in force and shall be observed by the employer, the bargaining agent for the bargaining unit and the employees in the bargaining unit, except as otherwise provided by any agreement in that behalf that may be entered into by the employer and the bargaining agent, until such time as

(b) in the case of a bargaining unit for which the process for resolution of a dispute is by the referral thereof to a conciliation board,

(i) a collective agreement has been entered into by the parties,

(ii) a conciliation board has been established in accordance with this Act and seven days have elapsed from the receipt by the Chairman of the report of the conciliation board, or

(iii) a request for the establishment of a conciliation board has been made in accordance with this Act and the Chairman has notified the parties pursuant to section 78 of his intention not to establish such a board.

The collective agreement between the parties deals with overtime. Articles 15.01, 15.03 and 15.04 are the relevant clauses for purposes of these reasons for judgment and they read as follows:

15.01 Time worked by an employee in excess or outside of his scheduled hours of work shall be considered as overtime.

15.03 The Employer will endeavour to keep overtime work to a minimum and shall assign overtime equitably among employees who are qualified to perform the work that is required at the location concerned.

15.04 Except in an emergency, no operating employee shall work more than twelve (12) consecutive hours or more than nine (9) consecutive days.

Counsel for the applicant argued that article 15 contains the terms and conditions of employment relating to overtime that were in force when the notice to bargain was given. That being so, he said, the article discloses that overtime work requirements are for the employer to determine and the right to make that determination continues after the notice to bargain has been given irrespective of the fact that a policy existed at that date by which

compris, sans restreindre la généralité de ce qui précède, l'établissement d'ordonnances exigeant l'observation des dispositions de la présente loi, de tout règlement édicté en vertu de la présente loi ou de toute décision rendue à l'égard d'une question soumise à la Commission.

51. Si un avis de négocier collectivement a été donné, toute condition d'emploi applicable aux employés de l'unité de négociation pour laquelle l'avis a été donné, qui peut être incluse dans une convention collective et qui était en vigueur le jour où l'avis a été donné, doit rester en vigueur et être observée par l'employeur, l'agent négociateur de l'unité de négociation et les employés de celle-ci, à moins qu'il n'en soit autrement disposé par une convention à ce sujet que peuvent conclure l'employeur et l'agent négociateur,

b) dans le cas d'une unité de négociation pour laquelle la méthode de règlement d'un différend est le renvoi à un bureau de conciliation,

(i) jusqu'à ce qu'une convention collective ait été conclue par les parties,

(ii) jusqu'à ce qu'un bureau de conciliation ait été établi en conformité de la présente loi et que sept jours se soient écoulés depuis la réception, par le Président, du rapport du bureau de conciliation, ou

(iii) jusqu'à ce qu'une demande d'établissement d'un bureau de conciliation ait été faite en conformité de la présente loi et que le Président ait avisé les parties, conformément à l'article 78, de son intention de ne pas établir un tel bureau.

La convention collective entre les parties prévoit les heures supplémentaires. Voici ce que stipulent les articles 15.01, 15.03 et 15.04, qui nous intéressent en l'espèce:

15.01 Sont considérées comme heures supplémentaires les heures effectuées par l'employé en sus ou en dehors de son horaire normal de travail.

15.03 L'employeur s'efforce de réduire les heures supplémentaires au minimum et d'attribuer ces heures équitablement parmi les employés qui sont qualifiés pour exécuter le travail à l'endroit en question.

15.04 Sauf dans une situation d'urgence, aucun employé préposé à l'exploitation ne doit travailler plus de douze (12) heures consécutives ou plus de neuf (9) jours consécutifs.

Selon l'avocat de la requérante, l'article 15 prévoit les conditions d'emploi en matière d'heures supplémentaires, lesquelles conditions étaient en vigueur au moment de l'avis de l'intention de négocier. Il s'ensuit qu'il appartient à l'employeur de déterminer les besoins en heures supplémentaires, et ce droit subsiste après l'avis de l'intention de négocier, peu importe qu'il existât à cette date une politique selon laquelle l'employeur permettait aux

the employer had, prior thereto, permitted the employees to refuse an assignment or request to work overtime. According to him such a policy was not a term or condition of employment in force at the time notice to bargain was given, although, he conceded, it was capable of being so. That capability, in his submission, could only become enforceable if the parties formally, in writing, agreed to amend the collective agreement to reflect the retraction from the employer's untrammelled right to determine overtime work requirements. Since such an amendment had not been agreed to the voluntary overtime policy was not a term or condition of employment and thus was not subject to the so-called "freeze" imposed by section 51.

With respect, I am unable to agree with these submissions. There is no doubt that the policy of permitting air traffic controllers to refuse to work overtime is one which might have been or "may be" in the future, embodied in a collective agreement. I take it that the words "may be embodied" as they appear in section 51 mean that the term or condition of employment is "capable of being embodied" in the agreement. There is equally no question, as I see it, that the policy, so long as it subsisted, constituted, or resulted in, a term or condition of employment. Undoubtedly during the term of the agreement that policy which was, in effect, an unwritten amendment to article 15 could have been rescinded by the employer. (I leave aside the question of whether the bargaining agent or the employees must be consulted before such a rescission.) However, at the time that notice to bargain was given no such rescission had been made and the policy, which, as I have said, effectively provided one of the terms or conditions of employment, was "in force" at that time.

I am, moreover, unable to adopt the narrow view that the words "in force" in the context of the wording of section 51 mean "enforceable in law". They mean, in my opinion, "in place", "existing", "operating" or some word or words of similar import. Adoption of the view espoused by the applicant would, it seems to me, run counter to the apparent purpose of section 51 which is that, after the notice to bargain, the employer-employee relationship existing immediately prior to the notice, in so far as terms or conditions of employment are concerned, should be preserved. One of the inci-

employés de refuser lorsqu'ils étaient inscrits ou presentis pour les heures supplémentaires. A son avis, cette politique n'était pas une condition d'emploi en vigueur au moment où l'avis fut donné. Il admet toutefois qu'elle pourrait l'être. Cette possibilité ne serait, toujours selon cette argumentation, susceptible d'exécution que si les parties convenaient formellement, par écrit, de modifier la convention collective de manière à priver l'employeur du pouvoir illimité de déterminer les besoins en heures supplémentaires. Une telle modification n'ayant fait l'objet d'aucun accord, la politique des heures supplémentaires facultatives ne constituait pas une condition d'emploi et, par conséquent, n'était pas soumise au «gel» imposé par l'article 51.

Je ne saurais accueillir ces arguments. Il ne fait pas de doute que la politique consistant à autoriser les contrôleurs du trafic aérien à refuser de faire des heures supplémentaires est une politique qui aurait pu être, ou «peut être» à l'avenir, incluse dans une convention collective. Je présume que l'expression «peut être incluse», telle qu'elle figure à l'article 51, signifie que la condition d'emploi est «susceptible d'être incluse» dans la convention. Il ne fait pas de doute non plus que cette politique, tant qu'elle subsistait, constituait ou devenait une condition d'emploi. Il est indéniable que pendant la durée de la convention, cette politique, qui était en fait une modification non écrite à l'article 15, aurait pu être révoquée par l'employeur. (Je laisse de côté la question de savoir s'il y aurait lieu de consulter au préalable l'agent négociateur ou les employés.) Il se trouve cependant qu'au moment de l'avis de l'intention de négociier, il n'y a pas eu révocation et cette politique qui, comme je l'ai dit, était en fait l'une des conditions d'emploi, était «en vigueur» à l'époque.

De plus, je ne saurais accueillir l'interprétation étroite selon laquelle l'expression «en vigueur» signifie, dans le contexte de l'article 51, «susceptible d'exécution forcée». A mon avis, ces mots signifient «en place», «existant», «opérant», etc. Adopter le point de vue de la requérante irait à l'encontre de l'objectif manifeste de l'article 51, celui de maintenir, après avis de l'intention de négociier, les rapports employeur-employé, pour ce qui est des conditions d'emploi qui ont cours à la veille de cet avis. L'un des éléments de ces rapports, quoique non inclus dans la convention col-

dents in that relationship, though not embodied in the collective agreement, was the mutual understanding that the right of the employer to require overtime work within the limits specified in the collective agreement, had been modified to permit the employees to refuse to do so. While that might not have been a right or privilege which could have been enforced as part of the collective agreement it certainly was one which existed or, in the words of the section, was "in force" when the freeze imposed by section 51 came into play.

Since I have concluded that the Board on the facts of this case correctly applied section 51 and thus was entitled to direct the removal of the posted memorandum imposing compulsory overtime, it is unnecessary for me to consider the respondent's alternative submission that the failure of the employer to consult the bargaining agent about contemplated changes in conditions of employment or working conditions not governed by the collective agreement, constituted a breach of article 24.01 of that agreement.

For all of the foregoing reasons I would dismiss the section 28 application.

Before leaving the matter, however, I feel it incumbent upon me to comment on the Board's refusal to follow Mr. Justice Addy's interpretation of the effect of section 51, of which interpretation and his ruling arising therefrom, the Board was aware or should have been aware on May 4, 1981 when the Vice-Chairman rendered his original decision. The second panel of the Board certainly was fully cognizant of it when it heard the application for an order of compliance, the defence to which was based on Addy J.'s judgment. The same is true of the application for reconsideration of its decision on the application for compliance. Mr. Justice Addy, quite properly in my view, commented on the necessity, for the orderly functioning of the administration of justice, to avoid the "misunderstanding and confusion which might arise from conflicting rulings or contradictory executory orders."

It is unnecessary for me to amplify these comments. I content myself by saying simply that I agree with them and observe that, at least on the facts of this case, the Board was not entitled to

lective, était la convention entre les parties selon laquelle le droit de l'employeur d'imposer les heures supplémentaires dans les limites fixées par la convention collective avait été modifié de façon à permettre aux employés de les refuser. Bien qu'il ne s'agisse peut-être pas d'un droit ou d'un privilège susceptible d'exécution forcée au titre de la convention collective, ce droit ou ce privilège était certainement «en vigueur» au déclenchement du gel imposé par l'article 51.

Ayant conclu que la Commission, se fondant sur les faits de la cause, a correctement appliqué l'article 51 et était ainsi en droit d'ordonner le retrait de l'affichage de la note de service portant travail supplémentaire obligatoire, je juge inutile de me prononcer sur l'argument subsidiaire de l'intimée, selon lequel le défaut par l'employeur de consulter l'agent négociateur sur les modifications à apporter aux conditions d'emploi ou de travail non régies par la convention collective constituait une violation de l'article 24.01 de cette convention.

Par ces motifs, je conclus au rejet de la demande fondée sur l'article 28.

Avant d'en terminer avec cette affaire, il m'incombe de commenter le refus par la Commission de déférer à l'interprétation qu'a donnée le juge Addy des effets de l'article 51. Le 4 mai 1981, date à laquelle le vice-président rendit la première décision en l'espèce, la Commission était ou aurait dû être au courant de cette interprétation et du jugement qui en découlait. La deuxième formation de jugement de la Commission était certainement au courant lorsqu'elle entendit la requête en ordonnance d'observation, la défense à laquelle requête était fondée sur le jugement du juge Addy. Il en est de même de la demande de révision de sa décision sur la requête en ordonnance d'observation. A mon avis, le juge Addy a souligné à juste titre la nécessité, en vue d'une bonne administration de la justice, qu'il y a à éviter [TRADUCTION] «le malentendu et la confusion que pourraient créer les décisions ou les ordonnances d'exécution contradictoires».

Il n'est pas nécessaire que je m'étende sur ces remarques. Il me suffit de dire que je les partage et de noter que, tout au moins à la lumière des faits de la cause, la Commission n'était pas en droit

ignore Mr. Justice Addy's decision on the basis of the Board's conception of the circumstances under which the ruling was purportedly made. The fact that the Board's interpretation of the statute has been upheld by this Court does not detract from the importance of observing and following the decisions of supervising courts. In fact it demonstrates the proper way to rectify perceived errors in rulings of those bodies.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

LE DAIN J.: I have had the advantage of reading the reasons of Mr. Justice Heald and Mr. Justice Urie. I agree with the conclusion reached by Mr. Justice Urie.

The purpose of section 51 of the *Public Service Staff Relations Act* is to maintain the status quo in respect of terms and conditions of employment while the parties are attempting to negotiate an agreement. It is a particular version of a provision generally found in labour relations legislation that is designed to promote orderly and fair collective bargaining. There must be some firm and stable frame of reference from which bargaining can proceed. The provision should not be given a narrowly technical construction that would defeat its purpose.

Section 51 is directed to "any term or condition of employment applicable to the employees in the bargaining unit" at a given point of time. The term or condition must be one that may be embodied in a collective agreement, not necessarily one that is embodied in a collective agreement. And it must be "in force" at the time notice to bargain collectively was given.

On the basis of the agreed statement of facts submitted to it by the parties and the testimony which it heard, the Board found as a fact in the present case that at the time the notice to bargain collectively was given there was a "policy" or "accommodation" arrived at through consultation between the parties under which "scheduled" overtime and "call-in" overtime, as distinct from the request for overtime beyond an employee's shift contemplated by article 15.04 of the collective

d'ignorer la décision du juge Addy, sur la base de la perception par la Commission des faits qui présidaient à sa propre décision. Le fait que l'interprétation qu'a donnée la Commission de la loi ait été confirmée par cette Cour ne diminue en rien la nécessité qu'il y a d'observer et de suivre les décisions des instances de contrôle judiciaire. En fait, cet impératif constitue la bonne méthode de rectifier les erreurs relevées dans les décisions de ces organismes.

\* \* \*

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

LE JUGE LE DAIN: J'ai pris connaissance des motifs de jugement prononcés par les juges Heald et Urie. Je me range à l'avis de ce dernier.

L'article 51 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* vise à maintenir le statu quo pour ce qui est des conditions d'emploi pendant que les parties entreprennent la négociation d'une convention. Il s'agit là d'une version particulière d'une disposition qu'on trouve généralement dans la législation ouvrière, destinée à promouvoir une négociation collective ordonnée et équitable. Il faut qu'il y ait un cadre de référence constant et stable servant de point de départ pour la négociation. Il ne faut donc pas donner de cette disposition une interprétation rigide qui lui ferait échec.

L'article 51 porte sur «toute condition d'emploi applicable aux employés de l'unité de négociation» à une période donnée. Cette condition doit être celle qui peut être incluse dans une convention collective, et non pas nécessairement celle qui y est déjà incluse. Elle doit être «en vigueur» à la date de l'avis de l'intention de négocier collectivement.

Se fondant sur l'exposé conjoint des faits déposé par les parties et sur les témoignages, la Commission a conclu en l'espèce qu'au moment de l'avis de négociation collective, il existait une «politique» ou un «compromis» convenu entre les parties, savoir que le travail supplémentaire «prévu à l'horaire» et les heures supplémentaires à la suite d'un «rappel au travail» étaient facultatifs, à l'opposé des heures supplémentaires qu'un employé demande à faire après son quart, conformément à l'article 15.04 de

agreement, were voluntary. There can be no doubt that the rule concerning overtime in these two cases, whether it be regarded as the product of agreement between the parties or of the exercise of the employer's management authority after consultation, was a term or condition of employment applicable to the employees in the Montreal unit and it could have been embodied in a collective agreement. As long as it was the applicable rule it governed the relationship of the parties on this matter. While that policy applied an employee who refused a request for overtime could not be disciplined by the employer for such refusal. To that extent the policy was a measure of rights and obligations. It could have legal consequence. As such it must be considered, in my opinion, to have been "in force" within the meaning of section 51. The issue is not whether the policy could have been changed by the employer at any time, but for section 51. A purpose of section 51 is to prevent a unilateral change of terms and conditions of employment after notice to bargain collectively has been given. Indeed, there is no need for the provision with respect to terms and conditions of employment that are fixed by agreement during a certain period. The terms and conditions of employment applicable to employees in a unit include not only those fixed by express agreement of the parties but also those which may be imposed by the employer in the exercise of his management authority. Article 24.01 of the collective agreement in this case recognizes the existence of the latter when it provides: "Wherever possible, the Employer shall consult with representatives of the Association, at the appropriate level, about contemplated changes in conditions of employment or working conditions not governed by this Agreement."

For these reasons I am of the opinion that the Board did not err in law in deciding as it did, and I would accordingly dismiss the section 28 application.

la convention collective. Il ne fait pas de doute que le régime des heures supplémentaires dans les deux premiers cas, qu'il soit le résultat d'un accord entre les parties ou de l'exercice, après consultations, du pouvoir de direction de l'employeur, était une condition d'emploi applicable aux employés de l'unité de travail de Montréal, et qu'il aurait pu être inclus dans une convention collective. Tant que cette politique constituait le régime applicable, elle régissait les rapports entre les deux parties à cet égard. Tant qu'elle était en vigueur, un employé qui refusait le travail supplémentaire ne pouvait faire l'objet de mesures disciplinaires de la part de l'employeur. Dans cet ordre d'idées, cette politique était une mesure des droits et des obligations. Elle pourrait entraîner des conséquences juridiques. A ce titre, elle doit être considérée, à mon avis, comme ayant été «en vigueur» au sens de l'article 51. Le litige ne porte pas sur la question de savoir si cette politique aurait pu être modifiée à n'importe quel moment par l'employeur, n'eût été l'article 51. L'article 51 vise entre autres à empêcher la modification unilatérale des conditions d'emploi après que l'avis de négociation collective a été donné. De fait, cette disposition sert à rien pour ce qui est des conditions d'emploi fixées par convention au cours d'une certaine période. Les conditions d'emploi applicables aux employés d'une unité de travail comprennent non seulement celles qui sont fixées, par accord exprès des deux parties, mais aussi celles qui peuvent être imposées par l'employeur dans l'exercice de son pouvoir de direction. Ce pouvoir est reconnu par l'article 24.01 de la convention collective, lequel porte: «Dans la mesure du possible, l'employeur doit consulter les représentants de l'Association, au niveau approprié, lorsqu'il envisage de modifier des conditions d'emploi ou de travail non régies par la présente convention.»

Par ces motifs, je conclus que la Commission n'a pas commis une erreur de droit dans sa décision et qu'il y a lieu de rejeter la demande fondée sur l'article 28.