

A-496-81

A-496-81

The Queen (Applicant)

v.

Canadian Union of Postal Workers (Respondent)

Court of Appeal, Heald, Urie JJ. and Kerr D.J.—
Ottawa, September 9; Toronto, September 14,
1982.

Judicial review — Applications to review — Public Service — Application to review and set aside decision of member of Public Service Staff Relations Board directing employer to hire part-time relief employees to cover absences of part-time staff — Collective bargaining agreement requires "regular employees" to cover absences — Employer can assign regular full-time, as well as part-time employees, to relieve absent regular part-time employees — Appeal allowed — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 98 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

This is a section 28 application to review and set aside a decision of a member of the Public Service Staff Relations Board directing the Post Office to hire part-time relief employees to cover absences of part-time staff. The Post Office in Campbellton, New Brunswick, assigned two full-time employees to work the hours normally worked by two part-time employees who were on vacation. The Board decided that the Post Office was in breach of the collective agreement which requires regular full and part-time staff to maintain service standards during absences and which, elsewhere, stipulates that part-time employees can only be used for part-time requirements.

Held, the application is allowed. The Board's interpretation of the agreement is inconsistent with a section pursuant to which the Post Office agreed to have a sufficient number of regular employees to cover normal absences. This is a particular section which describes the manner in which normal absences may be covered. The employees who covered for the part-time staff were regular employees. Therefore, the agreement was not breached. The matter is referred back on the basis that the Post Office is not obliged to assign only part-time employees for the relief of absent regular part-time employees.

COUNSEL:

M. Ciavaglia for applicant.
J. McCormick for Public Service Staff Relations Board.
John B. West for respondent.

La Reine (requérante)

c.

Le Syndicat des postiers du Canada (intimé)

Cour d'appel, juges Heald et Urie, juge suppléant
Kerr—Ottawa, 9 septembre; Toronto, 14 septembre
1982.

Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Fonction publique — Demande d'examen et d'annulation d'une décision par laquelle un membre de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a ordonné à un employeur d'embaucher des employés de relève à temps partiel pour parer aux absences du personnel à temps partiel — Convention collective exigeant qu'en cas d'absence, la suppléance soit assurée par des «employés réguliers» — L'employeur peut désigner aussi bien des employés réguliers à plein temps que des employés à temps partiel pour remplacer les employés réguliers à temps partiel en cas d'absence — Appel accueilli — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-35, art. 98 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.

Il s'agit d'une demande, fondée sur l'article 28, tendant à l'examen et à l'annulation d'une décision par laquelle un membre de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a ordonné au bureau de poste d'embaucher des employés de relève à temps partiel pour parer aux absences du personnel à temps partiel. Le bureau de poste de Campbellton (Nouveau-Brunswick) a désigné deux employés à plein temps pour assurer la suppléance pendant les heures où auraient normalement travaillé deux employés à temps partiel qui étaient en vacances. La Commission a décidé que le bureau de poste avait contrevenu à la convention collective qui exige qu'il y ait un nombre suffisant d'employés réguliers à temps plein et d'employés réguliers à temps partiel pour maintenir les besoins du service pendant les absences, et qui dispose en outre qu'il ne peut être fait appel à des employés à temps partiel que pour les besoins de fonctionnement à temps partiel.

Arrêt: la demande est accueillie. La Commission a interprété la convention d'une manière qui ne concorde pas avec un article par lequel le bureau de poste a convenu d'avoir un nombre suffisant d'employés réguliers pour parer aux absences normales. Il s'agit là d'un article spécial qui décrit la façon d'assurer la suppléance en cas d'absences normales. Les employés à temps partiel ont été remplacés en l'espèce par des employés réguliers. Il n'y a donc pas eu violation de la convention. L'affaire est renvoyée à la Commission sur le fondement que le bureau de poste n'est pas tenu de désigner seulement des employés à temps partiel pour assurer la suppléance d'employés réguliers à temps partiel en cas d'absence.

AVOCATS:

M. Ciavaglia pour la requérante.
J. McCormick pour la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.
John B. West pour l'intimé.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

Public Service Staff Relations Board on its own behalf. ^a

Perley-Robertson, Panet, Hill & McDougall, Ottawa, for respondent.

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

HEALD J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision rendered on August 25, 1981 by Donald MacLean, Board Member and Adjudicator of the Public Service Staff Relations Board, respecting a reference brought by the respondent under section 98 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35.

The relevant facts are simple and not in dispute. During the week of September 14 to September 20, 1980, Bourgeois and Doucett, regular part-time employees at the Post Office in Campbellton, New Brunswick were both absent on vacation. For their relief, Messrs. Clark and Gallant, both full-time employees at the Campbellton Post Office, were assigned to work the hours normally worked by Messrs. Bourgeois and Doucett. As a result, both Messrs. Clark and Gallant worked their full 7½ hours for each day of that week. The respondent submitted before the Board that in replacing part-time employees with full-time relief employees, the employer had contravened articles 39.02(a), 39.03, 39.07 and Appendix "H" of the collective agreement. Those provisions read as follows:

39.02 Staffing

(a) The corporate policy on staffing is that sufficient regular full-time and part-time staff are to be employed to maintain service standards for predictable workloads and absences and it is agreed that this policy will be followed.

39.03 Work Force

The Employer agrees to have in his work force a sufficient number of regular employees to cover the rate of normal absences due to illness, special leave, vacation leave and leave without pay. ^j

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour la requérante.

La Commission des relations de travail dans la Fonction publique pour son propre compte.

Perley-Robertson, Panet, Hill & McDougall, Ottawa, pour l'intimé.

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

LE JUGE HEALD: La présente demande, fondée sur l'article 28, tend à l'examen et à l'annulation d'une décision rendue le 25 août 1981 par Donald MacLean, arbitre et membre de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, relativement à une affaire que l'intimé lui avait renvoyée en vertu de l'article 98 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35. ^c

Les faits pertinents sont simples et ne font l'objet d'aucune contestation. Pendant la semaine du 14 au 20 septembre 1980, Bourgeois et Doucett, employés réguliers à temps partiel au bureau de poste de Campbellton (Nouveau-Brunswick), étaient tous les deux en vacances. Pour assurer la suppléance pendant les heures où MM. Bourgeois et Doucett auraient normalement travaillé, on a désigné MM. Clark et Gallant, l'un et l'autre employés à temps plein au bureau de poste de Campbellton. En conséquence, ces derniers, chaque jour de la semaine en question, ont fait des journées de travail complètes de sept heures et demie. Devant la Commission, l'intimé a fait valoir qu'en remplaçant des employés à temps partiel par des employés de relève à plein temps, l'employeur avait enfreint les clauses 39.02a), 39.03 et 39.07 ainsi que l'Appendice «H» de la convention collective. Ces dispositions sont ainsi conçues: ^d

39.02 Dotation en personnel

a) La politique nationale sur la dotation en personnel est qu'un nombre suffisant d'employés à plein temps et d'employés à temps partiel soient embauchés pour maintenir les besoins du service pour le volume prévu et les absences anticipées et il est convenu que la politique sera suivie. ^e

39.03 Effectifs

L'employeur convient d'avoir dans son effectif un nombre suffisant d'employés réguliers pour couvrir le nombre d'absences normales en maladie, en congé spécial, en congé annuel ainsi que toute absence sans paye. ^f

39.07 Use of Part-Time Employees

The Employer agrees that part-time employees are to be used only for the part-time operational requirements, that is, during peak periods and that, whenever practicable, such positions shall be combined in order to create full-time positions.

“Peak period” should be understood to mean a period of time not exceeding five hours during which a large volume of mail requires the presence of a greater number of employees. It is incumbent on the Employer to determine the time of such a period per day, which may vary according to places and dates. The Employer may ask a part-time employee to continue to work beyond the peak period.

The normal work week of part-time employees shall be at least twenty (20) hours. The part-time employee shall be allowed two (2) days of rest weekly. Any work performed by a part-time employee on one or the other of those two days shall constitute overtime and be remunerated at the rate of time and a half.

APPENDIX “H”
MEMORANDUM OF AGREEMENT
REGULAR PERSONNEL

On the basis that relationships vary from post office to post office, the Employer will inform the local Union of the current number of regular personnel utilized for replacement of absences as specified in clause 39.03.

The Board agreed with this submission and allowed this aspect of the respondent’s reference, finding that the replacement of part-time employees by full-time employees was contrary to the employer’s obligations contained in articles 39.02(a), 39.03 and 39.07 of the collective agreement in that the employer should have sufficient part-time relief employees, in addition to full-time employees, to cover absences. The employer was accordingly directed “. . . to initiate staffing action with a view to ensuring that there are a sufficient number of regular part-time employees to maintain service standards for predictable workloads and absences for part-time operational requirements” (Case, page 37). It is this portion of the Board’s decision and order which forms the subject matter of this section 28 application.

The rationale of Mr. MacLean’s decision is, in my view, contained in the following passage from his reasons for decision (Case, page 37):

39.07 Utilisation des employés à temps partiel

L’employeur consent à ne faire appel aux employés à temps partiel que pour les besoins de fonctionnement à temps partiel, c’est-à-dire pour les périodes de pointe, et, lorsqu’il est possible de le faire, à fusionner ces emplois de manière à créer des emplois à plein temps.

Il faut entendre par «période de pointe» une période de temps ne dépassant pas cinq heures durant laquelle un fort volume de courrier nécessite la présence d’un plus grand nombre d’employés. Il appartient à l’employeur de déterminer le moment d’une telle période par jour, laquelle peut varier selon les endroits et les dates. L’employeur peut demander à un employé à temps partiel de continuer à travailler en dehors de la période de pointe.

La semaine normale de travail des employés à temps partiel est d’au moins vingt (20) heures. L’employé à temps partiel bénéficie de deux (2) jours de congé hebdomadaire. Tout travail accompli par un employé à temps partiel l’un ou l’autre de ces deux jours constitue du travail supplémentaire et est rémunéré au taux et demi.

APPENDICE «H»
PROTOCOLE D’ACCORD
PERSONNEL RÉGULIER

Étant donné que les circonstances varient d’un bureau de poste à l’autre, l’employeur informera le Syndicat local du nombre courant de personnel régulier utilisé pour remplacer les absences, tel que spécifié dans la clause 39.03.

La Commission a retenu cet argument et, à cet égard, a donné gain de cause à l’intimé, concluant qu’en remplaçant des employés à temps partiel par des employés à plein temps, l’employeur a violé les obligations que lui imposent les clauses 39.02a), 39.03 et 39.07 de la convention collective en ce sens qu’il est censé y avoir, en plus des employés à plein temps, un nombre suffisant d’employés de relève à temps partiel pour parer aux absences. La Commission a donc ordonné à l’employeur [TRADUCTION] «. . . de procéder à une opération de dotation de façon à pouvoir compter un nombre suffisant d’employés réguliers à temps partiel pour être en mesure de maintenir les besoins du service pour le volume de travail prévu et les absences anticipées dans le cas des besoins de fonctionnement à temps partiel» (Dossier conjoint, à la page 37). C’est cette partie de la décision et de l’ordonnance de la Commission qui fait l’objet de la demande fondée sur l’article 28.

Le fondement de la décision de M. MacLean se dégage, à mon avis, du passage suivant tiré de ses motifs de décision (Dossier conjoint, à la page 37):

In my opinion the maintenance of "service standards for predictable workloads and absences" in 39.02(a) must be referable to "part-time operational requirements" in 39.07, as well as full-time operational requirements. Mr. Lee would have me say that full-time staff are the only ones that are required by 39.02(a) to be employed for workloads and absences while part-time employees are to be employed only for predictable workloads. He would suggest that part-time employees need not be employed to cover for absences. But that is not what 39.02(a) states. What it does state quite categorically is that "sufficient regular full-time and part-time staff are to be employed . . ." and that part-time staff (as well as full-time) are to be employed to maintain service standards for predictable absences (as well as workloads).

What I understand him to be saying is that since article 39.02 requires sufficient regular full-time and part-time staff to maintain service standards for predictable workloads and for absences and since article 39.07 stipulates that part-time employees can only be used for part-time operational requirements, it automatically follows that part-time employees must be employed to cover for absences by part-time employees. My problem with this interpretation is that it is inconsistent with the plain and unambiguous words used in article 39.03. By that article, the employer agrees to have in the work force a sufficient number of regular employees to cover the rate of normal absences due to "... leave without pay". It is agreed that the employees who substituted for the part-time employees were "regular employees" but the objection is that they were full-time rather than part-time employees. Article 39.03 makes no mention of part-time or full-time employees. It refers only to regular employees. By using regular employees to cover for the absent part-time employees, the employer has, in my view, complied with the provisions of article 39.03. Article 39.02(a) sets out the general staffing policy with respect to the employment of full-time and part-time staff but article 39.03 is the particular section which describes the manner in which normal absences may be covered. The reference in Appendix "H" to clause 39.03 and to "regular personnel", without differentiating between part-time and full-time regular personnel, further fortifies my view in this regard.

[TRADUCTION] Selon moi, le maintien des «besoins du service pour le volume prévu et les absences anticipées» dont il est question à la clause 39.02a) doit avoir trait autant aux «besoins de fonctionnement à temps partiel» de la clause 39.07 qu'aux besoins de fonctionnement à plein temps. M^e Lee voudrait me faire dire qu'aux termes de la clause 39.02a), les employés à plein temps sont les seuls auxquels il faut avoir recours pour le volume de travail et les absences, alors qu'il faudrait faire appel aux employés à temps partiel uniquement pour le volume de travail prévu. Selon lui, les employés à temps partiel n'ont pas à remplacer le personnel absent. Pourtant, ce n'est pas ce que dit la clause 39.02a). En fait, cette clause stipule de façon plutôt catégorique «qu'un nombre suffisant d'employés à plein temps et d'employés à temps partiel soient embauchés . . . » et que pour maintenir les besoins du service pour les absences anticipées (ainsi que pour le volume du travail), il faut avoir recours aux employés à temps partiel (ainsi qu'aux employés à plein temps).

Si je comprends bien, il dit dans ce passage que puisque la clause 39.02 pose l'exigence d'un nombre suffisant d'employés à plein temps et d'employés à temps partiel pour maintenir les besoins du service pour le volume prévu et les absences anticipées et que la clause 39.07 dispose qu'on ne peut faire appel aux employés à temps partiel que pour les besoins de fonctionnement à temps partiel, il s'ensuit inévitablement que des employés à temps partiel doivent être utilisés pour parer aux absences d'autres employés à temps partiel. L'inconvénient est que cette interprétation est inconciliable avec le texte clair et non équivoque de la clause 39.03. Aux termes de cette clause, l'employeur convient d'avoir dans son effectif un nombre suffisant d'employés réguliers pour couvrir le nombre d'absences normales attribuables à l'«... absence sans paye». Les parties reconnaissent que les employés à temps partiel ont été remplacés par des «employés réguliers», mais il y a contestation du fait que ces derniers étaient des employés à plein temps et non des employés à temps partiel. La clause 39.03 ne parle ni d'employés à temps partiel ni d'employés à plein temps. Elle ne vise que les employés réguliers. J'estime qu'en ayant recours à des employés réguliers pour remplacer les employés à temps partiel absents, l'employeur s'est conformé aux dispositions de la clause 39.03. La clause 39.02a) énonce la politique générale en matière de dotation en personnel relativement à l'embauchage d'employés à plein temps et d'employés à temps partiel, mais c'est la clause 39.03 en particulier qui décrit la façon de parer aux absences normales. Le fait que l'Appendice «H» parle de la clause 39.03 et du «personnel régulier», sans faire de distinction entre le personnel régulier

There is no allegation here that the employer does not have sufficient full-time relief staff. It is also significant that the Campbellton Post Office only has five part-time employees. The Board's construction of the agreement would mean that an extra part-time employee would have to be hired to cover for, at the most, 15 weeks vacation annually plus the other normal absences of the part-time employees.

The Board is interpreting article 39.03 as though it read: "The employer agrees to have in his work force a sufficient number of regular part-time employees to cover the rate of normal absences by part-time employees due to illness, special leave, vacation leave and leave without pay." (The words added to the actual text of article 39.03 are underlined.)

I am not prepared to so construe article 39.03. As stated *supra*, such a construction would place an unreasonable burden on the employer. It would also encroach upon the management rights reserved to the employer by article 2.01 of the agreement which reads as follows:

2.01 Rights

It is recognized that the Employer exercises rights and responsibilities as management, which are subject to the terms of this Agreement.

In my opinion, the meaning of article 39.03 is clear and unambiguous. It allows the employer to cover normal absences due to employees being on leave without pay by the use of regular employees and "regular employees" as used in that article clearly includes full-time regular employees.

For these reasons, I would allow the section 28 application and set aside the decision dated August 25, 1981 of Donald MacLean, Board Member and Adjudicator of the Public Service Staff Relations Board, in so far as it decides that the employer may not assign full-time employees for the relief of regular part-time employees, and orders the

à temps partiel et le personnel régulier à plein temps, confirme mon opinion à cet égard.

On n'allègue pas en l'espèce que l'employeur ne dispose pas d'un nombre suffisant d'employés de relève à plein temps. Il importe également de signaler que le bureau de poste de Campbellton ne compte que cinq employés à temps partiel. Suivant l'interprétation que la Commission a donnée à la convention, il faudrait embaucher un employé à temps partiel additionnel pour assurer la suppléance pendant une période d'au plus 15 semaines au cours d'une année lorsque les employés à temps partiel sont en vacances et pendant les autres absences normales de ces employés.

La Commission interprète la clause 39.03 comme si elle était ainsi rédigée: «L'employeur convient d'avoir dans son effectif un nombre suffisant d'employés réguliers à temps partiel pour couvrir le nombre d'absences normales des employés à temps partiel en maladie, en congé spécial, en congé annuel ainsi que toute absence sans paye.» (J'ai souligné les mots ajoutés au texte de la clause 39.03.)

Je ne suis pas disposé à interpréter la clause 39.03 de cette façon. Comme je l'ai déjà dit, cela imposerait à l'employeur un fardeau déraisonnablement lourd. Ce serait en même temps empiéter sur les droits de gestion réservés à l'employeur par la clause 2.01 de la convention, dont voici le texte:

2.01 Droits

Il est reconnu que l'employeur exerce les droits et les responsabilités de la gestion lesquels sont sujets aux conditions de cette convention.

A mon avis, le sens de la clause 39.03 est clair et non équivoque. Elle permet à l'employeur d'avoir recours à des employés réguliers pour parer aux absences normales qui surviennent lorsque des employés prennent des congés sans traitement, et il est évident que les mots «employés réguliers» utilisés dans cette clause comprennent les employés réguliers à plein temps.

Par ces motifs, je suis d'avis d'accueillir la demande fondée sur l'article 28 et d'infirmer la décision rendue le 25 août 1981 par Donald MacLean, arbitre et membre de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, dans la mesure où cette décision établit que l'employeur ne peut désigner des employés à plein

employer to initiate staffing action with a view to ensuring that there are a sufficient number of regular part-time employees to maintain service standards for predictable workloads and absences for part-time operational requirements. I would also refer this matter back to the Board for decision on the basis that the employer is not obliged under the collective bargaining agreement to assign only part-time employees for the relief of absent regular part-time employees.

URIE J.: I agree.

KERR D.J.: I agree.

a temps pour assurer la suppléance d'employés réguliers à temps partiel et dans la mesure où elle ordonne à l'employeur de procéder à une opération de dotation de façon à pouvoir compter un nombre suffisant d'employés réguliers à temps partiel pour être en mesure de maintenir les besoins du service pour le volume de travail prévu et les absences anticipées dans le cas des besoins de fonctionnement à temps partiel. Je suis également d'avis de renvoyer cette affaire à la Commission pour qu'elle statue sur le fondement que la convention collective n'oblige pas l'employeur à désigner seulement des employés à temps partiel pour assurer la suppléance d'employés réguliers à temps partiel en cas d'absence.

b

c

LE JUGE URIE: Je souscris aux motifs ci-dessus.

LE JUGE SUPPLÉANT KERR: Je souscris aux motifs ci-dessus.