

S. Thomas, D. Frost and D. Carlson (*Applicants*)

v.

Attorney General of Canada (*Respondent*)

Court of Appeal, Jackett C.J., Thurlow J. and Smith D.J.—Toronto, February 22, 23 and 24; Ottawa, February 24, 1972.

Public Service—Judicial review—Public Service Staff Relations Board, jurisdiction of—Collective agreement by postal employees and government—Assignment of postal routes to letter carriers—Right to employ casual help on unmanned routes—Interpretation of contract—Decision of adjudicator reversed by Board—Review by Federal Court—Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 23—Federal Court Act, s. 28.

A collective agreement between a union of postal employees and the Government of Canada made pursuant to the *Public Service Staff Relations Act* provided, *inter alia*, for the assignment of letter carriers' routes to supervisory letter carriers in the formers' absence, but made no provision for an insufficiency of supervisory letter carriers. Three letter carriers presented grievances contending that the employer violated the agreement by using casual employees on letter carrier routes temporarily unmanned because of the illness of the regular carriers, instead of using other letter carriers at overtime after performance of their day's work on other routes. The grievances were upheld by the adjudicator, but rejected by the Public Service Staff Relations Board, to whom the employer referred the matter under section 23 of the Act, which provides for a reference to the Board of "any question of law or jurisdiction" that "arises in connection with a matter that has been referred to . . . an adjudicator pursuant to this Act". The letter carriers applied under section 28 of the *Federal Court Act* to set aside the Board's decision.

Held, the application must be dismissed. Nothing in the collective agreement gave a postal employee a right to have some part of the postal service work delayed so that he could be given an opportunity of doing it after completing his own work.

Held also, the Public Service Staff Relations Board has unqualified jurisdiction under section 23 of the *Public Service Staff Relations Act* to determine any question of law, which includes the interpretation of a contract, that arises in connection with a matter referred to an adjudicator under the Act.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Public Service Staff Relations Board.

S. Thomas, D. Frost et D. Carlson (*Demandeurs*)

c.

Le procureur général du Canada (*Intimé*)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Thurlow et le juge suppléant Smith—Toronto, les 22, 23 et 24 février; Ottawa, le 24 février 1972.

Fonction publique—Examen judiciaire—Compétence de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique—Convention collective entre les employés des postes et le Gouvernement—Affectation des itinéraires postaux aux facteurs—Droit d'employer des employés intérimaires sur les itinéraires sans titulaire—Interprétation de la convention—Décision de l'arbitre renversée par la Commission—Examen par la Cour fédérale—Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 23—Loi sur la Cour fédérale, art. 28.

Une convention collective entre un syndicat des employés des postes et le Gouvernement du Canada, établie en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, prévoyait, entre autres, en cas d'absence des facteurs, l'affectation de leurs itinéraires aux facteurs surveillants. Elle ne prévoyait rien pour le cas où le nombre de facteurs surveillants serait insuffisant. Trois facteurs présentèrent des griefs soutenant que l'employeur avait violé la convention en utilisant des employés intérimaires pour effectuer les itinéraires temporairement sans titulaire par suite de l'absence pour maladie des facteurs titulaires au lieu de faire appel à d'autres facteurs en heures supplémentaires à la fin de leur propre journée de travail sur d'autres itinéraires. L'arbitre a fait droit à leurs griefs mais sa sentence fut infirmée par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique à qui l'employeur avait renvoyé la question en vertu de l'article 23 de la Loi. Cet article prévoit le renvoi à la Commission «d'une question de droit ou de compétence» qui «se pose à propos d'une affaire qui a été renvoyée à . . . un arbitre, en conformité de la présente loi». En vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, les facteurs ont demandé l'annulation de la décision de la Commission.

Arrêt: 1) rejet de la demande. Rien dans la convention collective n'accorde à un employé des postes le droit de faire retarder le travail du service postal pour qu'il puisse le faire à la fin de ses propres heures de travail.

2) La Commission des relations de travail dans la Fonction publique a une compétence illimitée en vertu de l'article 23 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* pour juger toute question de droit, y compris l'interprétation d'une convention, qui se pose à propos d'une affaire renvoyée à un arbitre en vertu de la Loi.

DEMANDE d'examen judiciaire d'une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

W. Z. Estey, Q.C. and M. L. Levinson for applicants.

C. R. O. Munro, Q.C. and P. Y. Delage for respondent.

JACKETT C.J. (orally)—This is an application to the Federal Court of Appeal under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside a decision of the Public Service Staff Relations Board dated January 7, 1972, setting aside a decision of Adjudicator H. Arthurs dated October 9, 1971, on grievances presented by the applicants.

The decisions in question were made under the *Public Service Staff Relations Act*, which was first enacted as chapter 72 of the Statutes of Canada of 1966-67 and, since July 15, 1971, is chapter P-35 of the Revised Statutes of 1970.

The *Public Service Staff Relations Act* provides for collective bargaining between employees in the Public Service of Canada and the Government of Canada as their employer. The first 89 sections of the Act are largely concerned with certain basic rights and prohibitions and with establishing machinery for achieving collective agreements or arbitral awards concerning conditions of employment and related matters. In this legislative scheme, a central position is occupied by a board known as the Public Service Staff Relations Board, which Board is charged with the general administration of the Act as well as various important, specific duties. In addition, there is a tribunal called the Public Service Arbitration Tribunal which functions in certain cases where the statute contemplates arbitration when collective bargaining has not resulted in a collective agreement. Part IV of the *Public Service Staff Relations Act*, which is entitled "Grievances", provides a procedure for the presentation of a "grievance" where an employee feels himself aggrieved by, among other things, "the interpretation or application in respect of him of . . . a provision of a collective agreement . . .". (Section 90(1)). In addition, where a grievance has not been dealt with to the satisfaction of the

W. Z. Estey, c.r. et M. L. Levinson pour les demandeurs.

C. R. O. Munro, c.r. et P. Y. Delage pour l'intimé.

LE JUGE EN CHEF JACKETT (oralement)—Il s'agit en l'espèce d'une demande adressée à la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, sollicitant l'examen et l'annulation d'une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique en date du 7 janvier 1972, qui a annulé une décision du 9 octobre 1971 de l'arbitre, M. H. Arthurs, statuant sur des griefs présentés par les demandeurs.

Les décisions en question ont été rendues en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, promulguée en premier lieu sous le chapitre 72 des Statuts du Canada de 1966-1967 et qui, depuis le 15 juillet 1971, est devenue le chapitre P-35 des Statuts révisés de 1970.

La *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* prévoit des négociations collectives entre les employés de la Fonction publique du Canada et le Gouvernement du Canada en qualité d'employeur. Les 89 premiers articles de la Loi traitent principalement de certains droits et interdictions fondamentaux et créent des mécanismes destinés à réaliser des conventions collectives ou à obtenir des décisions arbitrales concernant les conditions d'emploi et les problèmes connexes. Au cœur de ces dispositions législatives, il est créé une Commission connue sous le nom de Commission des relations de travail dans la Fonction publique, qui est chargée de l'application générale de la Loi ainsi que de différentes fonctions importantes et précises. En outre, il existe un tribunal, appelé Tribunal d'arbitrage de la Fonction publique, qui fonctionne dans certains cas où la Loi prévoit l'arbitrage lorsque les négociations collectives n'ont pas abouti à une convention collective. La partie IV de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, qui s'intitule «Griefs», prévoit une procédure de présentation d'un «grief» lorsqu'un employé s'estime lésé, notamment par «l'interprétation ou l'application à son égard . . . d'une disposition d'une convention collective . . .». (Article

employee who presented it, Part IV authorizes him to "refer the grievance to adjudication". (Section 91(1)). Such a grievance is referred to a board of adjudication or to an "Adjudicator". (Section 94).

A collective agreement was entered into on October 16, 1970 between The Council of Postal Unions and the Government of Canada concerning the postal employees covered by a bargaining certificate. (Articles 3.01 and 3.02). By its terms, this collective agreement applies to letter carriers as well as certain other postal employees. The agreement provides in some detail for the grievance procedure contemplated by the statute and provides for a grievance being referred to "adjudication" (Article 9.25), although it does not provide any machinery for such an adjudication. The agreement also contains detailed provisions concerning many subjects, including seniority, assignment of work, hours of work, overtime, holidays, vacations.

Before referring to the "grievances" of the applicants, by which the proceedings here in question were commenced, it is advisable to refer to certain of the provisions of the collective agreement that are applicable to letter carriers. Some acquaintanceship with such provisions is necessary in order to have any appreciation of what the "grievances" actually claim the applicants are entitled to.

The first part of Article 10 of the collective agreement deals with seniority among letter carriers. Here it becomes apparent that there are two groups of letter carriers, viz, letter carriers so-called, and a more senior group called "Supervisory (Relief) Letter Carriers" who are paid at higher rates and who have "vacation relief, or sick relief duties". Article 10 provides (10.01 and 10.02) rules for determining seniority within each group according to dates of appointment and says (10.03) that seniority shall be used "to accommodate employee preference" as follows:

90(1)). En outre, lorsqu'un grief n'a pas été réglé d'une manière satisfaisante pour l'employé qui le présentait, la partie IV l'autorise à «renvoyer le grief à l'arbitrage». (Article 91(1)). Un grief de ce genre est renvoyé à un conseil d'arbitrage ou à un «arbitre». (Article 94).

Une convention collective a été signée le 16 octobre 1970 entre le Conseil des unions des Postes et le Gouvernement du Canada en ce qui concerne les employés des postes visés par le certificat d'accréditation. (Articles 3.01 et 3.02). Il est précisé dans cette convention collective qu'elle s'applique aux facteurs ainsi qu'à un certain nombre d'autres employés des postes. La convention prévoit de manière assez détaillée la procédure de règlement des griefs envisagée par la Loi ainsi que la possibilité de porter les griefs à «l'arbitrage» (article 9.25), bien qu'elle ne prévoise pas le mécanisme de cet arbitrage. La convention contient en outre des dispositions détaillées concernant de nombreux sujets, notamment l'ancienneté, les affectations, les heures de travail, les heures supplémentaires, les jours fériés et les congés.

Avant d'en venir aux «griefs» des demandeurs, qui ont institué les présentes procédures, il est opportun de se reporter à certaines des dispositions de la convention collective qui s'appliquent aux facteurs. Il est nécessaire de se mettre quelque peu au courant de ces dispositions pour apprécier la légitimité des réclamations des demandeurs, réellement contenues dans les griefs.

La première partie de l'article 10 de la convention collective traite de l'ancienneté pour la catégorie des facteurs. Il devient évident qu'il existe ici deux groupes de facteurs, savoir, les facteurs à proprement parler et un groupe plus chevronné appelé «facteurs surveillants (relève)» qui sont payés à des taux supérieurs et qui ont des «fonctions de remplacement en cas de congés annuels ou de congés de maladie». L'article 10 prévoit (10.01 et 10.02) des règles permettant de déterminer l'ancienneté à l'intérieur de chaque groupe, selon les dates de nomination, et expose (10.03) que l'ancienneté sert de base de référence «pour satisfaire les préférences des employés» dans les domaines suivants:

- (a) selection of assignments in accordance with articles 13, 14 and 15,
- (b) choice of vacation periods in accordance with article 21, clauses 21.14 and 21.15, and
- (c) selection of replacements for letter carriers granted leave of absence for 15 days or more.

Articles 13, 14 and 15 contain detailed rules for assignment of "walks" to ordinary letter carriers and "blocks of walks" to Supervisory (Relief) Letter Carriers in accordance with seniority. Article 21 (21.14 and 21.15) provides rules for allocating vacation leave on the basis of seniority. Article 10 itself (10.04) contains the rules for selection of "replacements" for letter carriers who have been granted leaves of absence. The first such rule is that, for "absences" of less than 15 days, the employer "shall assign" available Supervisory (Relief) Letter Carriers. The second is that for "authorized absences" of 15 days to 2 months and 15 days (other than vacations), Supervisory (Relief) Letter Carriers who have not selected assignment to vacation leave "shall be offered" the assignment on the basis of seniority. The third is that, for "authorized absences" in excess of two months and 15 days, the assignments "shall be made" first to "unassigned letter carriers in order of seniority", second to "available Supervisory (Relief) Letter Carriers," and thirdly "by other means". The fourth and final rule on this subject of "replacements" is that, for vacation leaves of 15 days or more, Supervisory (Relief) Letter Carriers performing vacation relief duties "shall select assignments" on the basis of seniority.

[At this point, it may be helpful to attempt to summarize the situation dealt with by the provisions to which I have just referred as it appears to me. The work of mail delivery is organized into "walks", each of which is assigned, presumably on an indefinite basis, to a letter carrier. Vacation and sick relief work is performed by Supervisory (Relief) Letter Carriers and for this purpose the "walks" are grouped into "blocks of walks", each of which is assigned to

- a) choix des affectations conformément aux articles 13, 14 et 15,
- b) choix de la période de congé annuel conformément à l'article 21, clauses 21.14 et 21.15, et
- c) choix des remplacements pour les facteurs à qui on a accordé une autorisation d'absence de 15 jours ou plus.

Les articles 13, 14 et 15 contiennent des règles détaillées concernant l'affectation des «itinéraires» aux facteurs ordinaires et des «groupes d'itinéraires» aux facteurs surveillants (relève), compte tenu de l'ancienneté. L'article 21 (21.14 et 21.15) fixe les règles d'octroi des congés annuels en fonction de l'ancienneté. L'article 10 lui-même (10.04) contient des règles sur le choix du «remplacement» des facteurs qui ont été autorisés à s'absenter. Selon la première de ces règles, en cas «d'absence» de moins de 15 jours, l'employeur «désigne» des facteurs surveillants (relève) disponibles. Selon la deuxième, dans le cas «d'absence autorisée» d'une durée de 15 jours à 2 mois et 15 jours (autres que des congés annuels), les facteurs surveillants (relève) qui n'ont pas choisi d'affectation à des fonctions de remplacement pour congés annuels, «se verront offrir» une affectation sur la base de l'ancienneté. Selon la troisième, dans le cas «des absences autorisées» au delà de 2 mois et 15 jours, les affectations «se font» tout d'abord aux «facteurs sans affectation selon l'ancienneté», ensuite aux «facteurs surveillants (relève) disponibles» et enfin «par d'autres moyens». Selon la quatrième et dernière règle concernant les «remplacements» dans le cas des absences pour congé annuel de 15 jours ou plus, les facteurs surveillants (relève) exécutant des fonctions de remplacement pour congés annuels «choisissent les affectations» sur la base de l'ancienneté.

[A ce stade, il peut être utile d'essayer de résumer la situation qu'envisagent les dispositions que je viens juste de rapporter, ainsi qu'elle m'apparaît. La distribution du courrier est répartie en «itinéraires», chacun étant affecté, sans doute pour une période indéfinie, à un facteur. Pendant les congés annuels ou les congés de maladie, le travail est effectué par un facteur surveillant (relève) et à cette fin, les «itinéraires» sont réunis en «groupes d'itinéraires»

a Supervisory (Relief) Letter Carrier. Normally, therefore, every walk being assigned and every block of walks being assigned, there will be a letter carrier at all times to carry the mail on every walk, being the letter carrier to whom it was assigned or a Supervisory (Relief) Letter Carrier in whose block of walks it lies, depending on whether that letter carrier is on duty or is on vacation or sick leave. However, there can be circumstances for which this fundamental arrangement is not adequate and so Article 10 (10.04) contains special rules for extraordinary circumstances. Generally speaking, the Article 10 rules seem to require that

- (a) for absences of any kind that are less than 15 days,
- (b) for all vacation leave absences, and
- (c) for any authorized absence up to two months and 15 days,

replacements shall be supplied from Supervisory (Relief) Letter Carriers and those rules make no provision for what is to be done about replacements when there are not sufficient available Supervisory (Relief) Letter Carriers to cover all requirements. On the other hand, where there are authorized absences other than for vacation leave of more than two months and 15 days, assignments must be made in the first instance to "unassigned letter carriers" in order of seniority and then to "available Supervisory (Relief) Letter Carriers" and, if those services are exhausted, assignments are to be made "by other means".]

Following the provisions dealing specifically with the allocation of work in accordance with seniority, we find an Article dealing with normal hours of work (Article 16) and an article dealing with premium payments for overtime (Article 17). The fundamental rule is that the normal work week is 5 days per week of 8 hours per day (16.01(a)) and that "overtime" shall be paid at the rate of time and one-half for all hours worked in excess of 8 hours per day. When "overtime" is required because there is more work to be done than can be done in normal hours, it is governed, in the case of a letter carrier route (walk), by Article 17.06, which says that "Insofar as practicable, over-

res», dont chacun est affecté à un facteur surveillant (relève). En conséquence, chaque itinéraire et chaque groupe d'itinéraire étant normalement affectés, il y aura toujours un facteur pour distribuer le courrier de chaque itinéraire, soit le facteur qui y est affecté, soit le facteur surveillant (relève) chargé du groupe d'itinéraires en question, selon que ce facteur est de service, en congé annuel ou en congé de maladie. Toutefois, il peut y avoir des circonstances dans lesquelles cette organisation de base ne convient pas; c'est pourquoi l'article 10 (10.04) contient des règles spéciales pour les circonstances extraordinaires. En règle générale, les règles de l'article 10 semblent exiger que

- a) en cas d'absences de moins de 15 jours quelle qu'en soit la raison,
- b) en cas d'absences pour congés annuels, et
- c) en cas d'absences autorisées jusqu'à 2 mois et 15 jours,

les remplacements doivent être assurés par les facteurs surveillants (relève), et ces règles ne prévoient pas ce qu'il faut faire pour les remplacements dans le cas où il n'y a pas suffisamment de facteurs surveillants (relève) disponibles pour assurer tous les services. Par contre, en cas d'absences autorisées autres que les absences pour congés annuels de plus de deux mois et 15 jours, ce sont d'abord «les facteurs sans affectation», par ordre d'ancienneté, qui doivent être affectés, ensuite «les facteurs surveillants (relève) disponibles» et, si ces services sont épuisés, les affectations se font «par d'autres moyens».]

A la suite des dispositions traitant spécialement des affectations d'emploi selon l'ancienneté, on trouve un article traitant des heures normales de travail (article 16) et un article traitant des indemnités dues pour les heures supplémentaires (article 17). La règle de base porte que la semaine de travail normale est de 5 jours de 8 heures chacun (16.01a)) et que les «heures supplémentaires» doivent être rémunérées à taux et demi pour toutes les heures travaillées en excédent des 8 heures par jour. Le cas où des «heures supplémentaires» sont nécessaires parce qu'il y a plus de travail à faire qu'il n'en peut être fait dans les heures normales est régi, quant au trajet d'un facteur (itiné-

time on a letter carrier route will be performed by the Letter Carrier or Supervisory (Relief) Letter Carrier assigned to that particular route. Article 17.07 provides a rule, which is not applicable to letter carriers, "For the purpose of equalizing opportunity to perform required overtime work". Briefly, this is a requirement for offering the opportunity to perform overtime work "Where less than a full complement of employees is required to work overtime" according to a rule that is designed to make sure that there is equal opportunity to take it. Finally we come to the particular article (Article 19) that gives rise to the controversy here. Article 19 deals with three things. First, it provides that an employee shall be paid time and a half for all hours worked on his day of rest. Second, it provides, by Article 19.02(a), that an employee called back to work, after having completed his scheduled hours of work for that day and having left the employer's premises, will receive a minimum of 3 hours of "work or pay in lieu of work" at time and a half. Finally, Article 19 has a special rule regarding "Unmanned letter carrier routes", which is broken into two parts. The first part (Article 19.03(a)) deals with the period until November 29, 1970, and says that "Where a letter carrier or Supervisory (Relief) Letter Carrier performs work on another route after completion of duties on his assigned route", the minimum guarantee provided in 19.02(a) will apply (i.e., 3 hours of "work or pay in lieu of work" at time and a half). The second part deals with November 30, 1970 and later. It provides (a) that coverage of unmanned letter carrier routes will be subject to the principal overtime provision (17.01) which provides for time and a half for hours worked in excess of 8 hours per day, and (b) that "Insofar as possible, where letter carriers or Supervisory (Relief) Letter Carriers are required to perform overtime work to cover unmanned letter carrier routes, such overtime will be allocated in accordance with the principle of equal opportunity as provided in clause 17.07".

naire), par l'article 17.06 qui expose que «dans la mesure où cela est pratique les heures supplémentaires dans un itinéraire de facteur sont accomplies par le facteur ou le facteur surveillant (relève) faisant le service de cet itinéraire particulier». L'article 17.07 prévoit une règle qui n'est pas applicable au facteur: «Afin d'égaliser les chances de faire le travail supplémentaire requis». En bref, il s'agit d'une exigence offrant des chances de faire des heures supplémentaires «lorsque moins d'une équipe complète d'employés est requise pour accomplir du travail supplémentaire» selon une règle dont le but est d'assurer l'égalité des chances de faire ce travail. Enfin, nous en venons à l'article (article 19) précisément à l'origine du présent litige. L'article 19 traite de trois choses. En premier lieu, il prévoit qu'un employé doit être rémunéré à taux et demi durant toutes les heures travaillées son jour de repos. En deuxième lieu, il prévoit (article 19.02a)) que tout employé rappelé au travail, après avoir terminé son horaire normal de travail de la journée et après avoir quitté les locaux de l'employeur, se voit attribuer un minimum de 3 heures de «travail ou de salaire correspondant au temps de travail» à taux et demi. Enfin, l'article 19 contient une clause spéciale concernant «les itinéraires de facteur sans titulaire», subdivisée en deux parties. La première partie (article 19.03a)) s'applique à la période allant jusqu'au 29 novembre 1970 et expose que «lorsqu'un facteur ou un facteur surveillant (relève) fait du travail dans un autre itinéraire après avoir complété les fonctions de l'itinéraire qui lui est attribué», la garantie minimale prévue à la clause 19.02a) s'applique (c'est-à-dire, un minimum de trois heures de «travail ou de salaire correspondant au temps de travail» à taux et demi). La deuxième partie s'applique à partir du 30 novembre 1970. Elle prévoit a) que l'exécution des itinéraires de facteurs sans titulaire est assujettie à la disposition principale sur les heures supplémentaires (17.01), qui prévoit une rémunération à taux et demi pour toutes les heures travaillées en excédent des huit heures par jour et b) que «dans la mesure du possible, lorsque des facteurs ou des facteurs surveillants (relève) sont requis d'exécuter des heures supplémentaires dans des itinéraires de facteurs sans titulaire, ces heures supplémentaires sont

I come now to the grievances of the applicants.

The three applicants all prepared their original grievances on February 26, 1971. Mr. Thomas's statement of his grievance reads as follows:

I grieve that the employer violates Articles 19:03 b & 17 and other relevant articles of the contract, When on 22, 23, 24, 25 & 26/2/71 he used casual help to deliver Unmanned Walks and did not follow the overtime list as called for in the contract to cover Unmanned Walks.

I request that I be paid as the Senior Qualified Volunteer who was willing to work overtime on the Unmanned Walk on the day in question for all hours worked by the casual employee.

Mr. Frost's statement of his grievance and Mr. Carlson's statement of his grievance were identical except for changes in particulars of time.

The employer's decision on March 3, 1971, was the same in each case. It reads:

There is no provision in the Collective Agreement that provides for the delay of delivery of mail in order that employees be afforded the opportunity of working overtime.

Your grievance is therefore denied.

On April 1, 1971, there was a decision in each case at the second level. It reads:

Representation has been made on your behalf by the Letter Carriers Union of Canada.

Departmental policy was followed in the employment of casual help to cover unmanned Letter Carrier walks. There is no provision in the Collective Agreement which would require that the Postal Service be delayed in order to provide overtime work for employees who have already performed a day's work. There was no violation of the current C.P.U. Agreement.

Your grievance is denied.

A decision at the third stage was given in each case on April 26, 1971, reading as follows:

Your grievance has been reviewed and the case was discussed with an official of your Union.

There is no provision in the Collective Agreement which would give priority to the use of overtime to cover a walk which was vacant on a given day. Casual employees were

réparties conformément au principe de l'égalité des chances prévu à la clause 17.07».

J'en viens maintenant aux griefs des demandeurs.

Les trois demandeurs avaient tous rédigé leurs griefs primitifs le 26 février 1971. Voici la déclaration de M. Thomas concernant son grief:

[TRADUCTION] Je fais le grief que l'employeur a enfreint les articles 19.03b) et 17 et d'autres articles connexes de la convention en faisant appel, les 22, 23, 24, 25 et 26 février 1971, à des employés temporaires pour la distribution du courrier dans des itinéraires sans titulaire et en ne suivant pas la liste des heures supplémentaires, comme l'exige la convention pour l'exécution des itinéraires sans titulaire.

Je demande à être payé en qualité de volontaire qualifié à l'ancienneté, qui était disposé à faire des heures supplémentaires sur l'itinéraire sans titulaire le jour en question, pendant toutes les heures où l'employé temporaire a travaillé. L'exposé du grief de M. Frost et celui du grief de M. Carlson étaient identiques, si ce n'est dans le détail des heures.

La décision de l'employeur du 3 mars 1971 était la même dans chaque cas. La voici:

[TRADUCTION] La convention collective ne contient aucune disposition prévoyant le retard de la distribution du courrier dans le but de permettre aux employés de faire des heures supplémentaires.

En conséquence, votre grief est rejeté.

Le 1^{er} avril 1971, une décision a été rendue dans chaque cas au deuxième palier. La voici:

[TRADUCTION] En votre nom, l'Union des Facteurs du Canada a présenté des observations.

Suivant la manière de procéder du Ministère, des employés temporaires ont été engagés pour exécuter des itinéraires sans titulaire. La convention collective ne contient aucune disposition exigeant que le service de la poste soit retardé pour permettre aux employés qui ont déjà accompli leur journée de travail de faire des heures supplémentaires. Il n'y a pas eu violation de la convention actuelle du C.U.P.

Votre grief est rejeté.

La décision au troisième palier a été prononcée le 26 avril 1971 dans chacun des cas:

[TRADUCTION] Votre grief a été examiné et votre cause discutée avec un représentant de votre syndicat.

La convention collective ne contient aucune disposition donnant priorité à l'utilisation des heures supplémentaires pour couvrir un itinéraire qui était sans titulaire un jour

employed in order to avoid a delay in the delivery of mail on the day in question.

For these reasons, your grievance is denied.

The fourth stage was decided in each case on May 26, 1971, as follows:

Your grievance has been reviewed and the matter discussed with a representative of the Letter Carriers' Union of Canada.

The action taken to cover unmanned letter carrier walks was taken to ensure delivery of mail and did not constitute a violation of the collective agreement, therefore your grievance is denied.

On June 4, 1971, each of the applicants signed a Notice of Reference to Adjudication.

On October 15, 1971, the Adjudicator heard the parties but this Court has no information as to what facts, if any, were established before him.

The Adjudicator delivered his decision on October 19, 1971. He stated that the union claimed that the employer had violated the collective agreement by assigning "Casual" employees to deliver mail on walks left unmanned due to the illness of regular letter carriers and that, in the union's view, such work should have been assigned to letter carriers or Supervisory (Relief) Letter Carriers "upon completion of their own routes, at overtime rates". In the particular cases before him, it was "conceded" that no Supervisory (Relief) Letter Carriers were available for assignment to the "unmanned" routes. The claim, he said, was founded on Article 19.03(b), which reads:

(b) Effective 30th November 1970, coverage of Unmanned Letter Carrier routes will be subject to the overtime provision in clause 17.01. Insofar as possible, where Letter Carriers or Supervisory (Relief) Letter Carriers are required to perform overtime work to cover unmanned letter carrier routes, such overtime will be allocated in accordance with the principle of equal opportunity as provided in clause 17.07.

In the Adjudicator's opinion, this language, on its face, was "conclusive in favour of the union" subject to the argument of the employer that Article 19.03(b) merely provides a method of calculating payment "in the event that the employer should choose to require the perform-

onné. Des employés temporaires ont été engagés afin d'éviter un retard dans la distribution du courrier ce jour-là.

Pour ces motifs, votre grief est rejeté.

Au quatrième palier, la décision suivante a été rendue le 26 mai 1971 dans chaque cas:

[TRADUCTION] Votre grief a été examiné et la question discutée avec un représentant de l'Union des Facteurs du Canada.

Les mesures prises pour l'exécution des itinéraires sans titulaire l'ont été pour assurer la distribution du courrier et n'ont pas constitué une violation de la convention collective; en conséquence, votre grief est rejeté.

Le 4 juin 1971, chacun des demandeurs a signé un avis de renvoi à l'arbitrage.

Le 15 octobre 1971, l'arbitre a entendu les parties, mais cette Cour n'a aucun renseignement quant aux faits qui, le cas échéant, ont été établis devant lui.

L'arbitre a rendu sa sentence le 19 octobre 1971. Il a déclaré que l'union soutenait que l'employeur avait violé la convention collective en affectant des employés «temporaires» à la distribution du courrier dans des itinéraires restés sans titulaire par suite de la maladie des facteurs habituels et que, du point de vue de l'union, ce travail aurait dû être effectué par des facteurs ou des facteurs surveillants (relève) [TRADUCTION] «à la fin de leur propre itinéraire, au tarif des heures supplémentaires». Dans le cas particulier qui lui était soumis, on a «admis» qu'aucun facteur surveillant (relève) n'était disponible pour être affecté aux itinéraires «sans titulaire». La réclamation, selon lui, était fondée sur l'article 19.03b) que voici:

b) A partir du 30 novembre 1970, l'exécution des itinéraires de facteurs sans titulaire est assujettie à la disposition sur les heures supplémentaires de la clause 17.01. Dans la mesure du possible, lorsque des facteurs ou des facteurs surveillants (relève) sont requis d'exécuter des heures supplémentaires dans des itinéraires de facteur sans titulaire, ces heures supplémentaires sont réparties conformément au principe de l'égalité des chances prévu à la clause 17.07.

Selon l'opinion de l'arbitre, ces termes portaient à première vue [TRADUCTION] «à une conclusion favorable en faveur de l'union», sous réserve de l'argument de l'employeur selon lequel l'article 19.03b) prévoit simplement une méthode de calcul de la rémunération [TRADUC-

ance of overtime work". After considering various provisions in the Collective Agreement, he decided "that the employer violated the agreement by failing to assign the available work to bargaining unit personnel, albeit on an overtime basis". The Adjudicator concluded his decision by saying that "It was assumed throughout the hearing (although not expressly proven) that had the provisions of Article 19.03(b) been adhered to, the grievors would have been assigned to unmanned walks, and would have received overtime pay for performing such work." and by ordering that they be compensated for any income lost by them as a result of the employer's improper use of casuals.

Following that decision, there was a reference under section 23 of the *Public Service Staff Relations Act*, which reads, insofar as applicable, as follows:

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

Pursuant to that section, the employer referred certain questions to the Board for determination. The Reasons for Decision of the Public Service Staff Relations Board in connection with this reference are dated January 7, 1972.

It appears from the Board's Reasons that the only question of law relied on by the employer at the end of the argument before the Board was

Did the adjudicator err in interpreting the collective agreement as precluding the employer from hiring casuals in the circumstances?

Having reached the conclusion that, notwithstanding submissions to the contrary on behalf of the applicants, it was entitled to determine this question, the Board examined the various relevant provisions in the collective agreement and reached the following conclusions:

TION] «au cas où l'employeur choisirait de demander l'exécution d'heures supplémentaires». Après avoir étudié les diverses dispositions de la convention collective, il a décidé [TRADUCTION] «que l'employeur avait violé la convention en omettant d'affecter le travail disponible au personnel des unités de négociation bien qu'il s'agisse d'heures supplémentaires». L'arbitre terminait sa sentence en disant que [TRADUCTION] «pendant toute l'audience, on a supposé (bien qu'on ne l'ait pas expressément prouvé) que, si les dispositions de l'article 19.03b) avaient été observées, les demandeurs auraient été affectés aux itinéraires sans titulaire et qu'ils auraient reçu une rémunération en tarif des heures supplémentaires pour l'exécution de ce travail»; en conséquence, l'arbitre a ordonné qu'on leur verse une compensation pour le revenu qu'ils avaient pu perdre à la suite de l'emploi irrégulier de travailleurs temporaires par l'employeur.

A la suite de cette sentence, il y a eu un renvoi en vertu de l'article 23 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, dont la partie qui s'applique en l'espèce est rédigée ainsi:

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

Conformément à cet article, l'employeur a renvoyé certaines questions à la Commission pour décision. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique a prononcé, le 7 janvier 1972, les motifs de sa décision relative à ce renvoi.

Il ressort des motifs de la Commission que la seule question de droit sur laquelle l'employeur s'appuyait à la fin de son exposé devant la Commission était le suivant:

[TRADUCTION] L'arbitre a-t-il commis une erreur en interprétant la convention collective comme empêchant l'employeur d'engager du personnel temporaire dans ces circonstances?

Ayant conclu que, bien qu'on ait prétendu le contraire au nom des demandeurs, elle était en droit de prendre une décision sur cette question, la Commission a examiné les diverses dispositions de la convention collective qui se rappor-

In the context in which the word "required" is used in clause 19.03(b), however, the second sentence applies where letter carriers or supervisory letter carriers are needed to perform overtime work to cover unmanned letter carrier routes. There is nothing in the sentence that limits the employer's discretion to determine whether letter carriers and supervisory letter carriers are needed on an overtime basis to man such routes. It is only where the Employer determines that letter carrier or supervisory letter carriers are required to perform overtime work to cover unmanned letter carrier routes that it is bound to allocate the overtime in accordance with the principle of equal opportunity. If it had been the intention of the parties to provide that, where overtime on unmanned routes, if the manning of such routes required overtime, shall be allocated to letter carriers or supervisory letter carriers, that intention could have been spelled out in the same way as in clause 17.07(d).

All of the foregoing considerations lead us to the conclusion that the second sentence of clause 19.03(b) does not create a legal entitlement in letter carriers and supervisory letter carriers to be allocated unmanned letter carrier route. We find that it goes no further than to declare that, if overtime is required—demanded—of them on unmanned letter carrier routes, it is to be allocated in accordance with the broad guideline of the principle of equal opportunity set forth in clause 17.07. Consequently, we find that the Adjudicator erred in law in holding that, the Employer violated the agreement by failing to assign the available work to bargaining unit personnel, albeit on an overtime basis. The decision of the Adjudicator is therefore set aside.

The application to this Court under section 28 of the *Federal Court Act* is from the decision of the Public Service Staff Relations Board aforesaid.

I think it is fair to say that, in this Court, the applicants put the application to review and set aside the decision of the Public Service Staff Relations Board in the first instance on the proposition that the Board had no authority to determine the question of law referred to it under section 23 of the *Public Service Staff Relations Act* because

(a) the adjudicator did not make any error of law which was incidental to his deciding the whole matter referred to him, and

tent à cette question, et elle est arrivée aux conclusions suivantes:

[TRADUCTION] Toutefois, dans le contexte dans lequel le mot «requis» est employé dans la clause 19.03b), la deuxième phrase s'applique lorsqu'il est nécessaire que des facteurs ou des facteurs surveillants fassent des heures supplémentaires dans des itinéraires de facteur sans titulaire. Rien, dans cette phrase, ne limite la discrétion de l'employeur à décider s'il est nécessaire que des facteurs ou des facteurs surveillants fassent des heures supplémentaires pour doter ces itinéraires en personnel. C'est seulement quand l'employeur décide qu'il est nécessaire que des facteurs ou des facteurs surveillants fassent des heures supplémentaires dans des itinéraires sans titulaire qu'il est tenu d'octroyer les heures supplémentaires en conformité du principe de l'égalité des chances. Si les parties avaient voulu prévoir que, lorsqu'il y avait des heures supplémentaires à faire pour couvrir des itinéraires sans titulaire, s'il fallait des heures supplémentaires pour les couvrir, elles seraient octroyées aux facteurs ou aux facteurs surveillants, cette intention aurait été formulée de la même façon que dans la clause 17.07d).

Toutes les considérations ci-dessus nous portent à conclure que la deuxième phrase de la clause 19.03b) ne crée pas de droit statutaire pour les facteurs et les facteurs surveillants de se voir affecter les itinéraires de facteurs sans titulaire. Nous estimons que cette clause signifie simplement que, s'ils sont requis, si on leur demande, de faire des itinéraires de facteurs sans titulaire, cela doit être fait en conformité du principe général de l'égalité des chances exposé à l'article 17.07. En conséquence, nous estimons que l'arbitre a commis une erreur de droit en jugeant que l'employeur avait violé la convention en omettant d'affecter le travail disponible au personnel de l'unité de négociation, bien qu'il s'agisse d'heures supplémentaires. En conséquence, la décision de l'arbitre est infirmée.

C'est la décision susmentionnée de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique qui fait l'objet de la présente demande, portée devant la Cour en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Je pense qu'il est juste de dire que, devant cette Cour, les demandeurs ont fait la demande d'examen et d'annulation de la décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique au motif principal que la Commission n'avait pas le pouvoir de trancher la question de droit qu'on lui avait renvoyée en vertu de l'article 23 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* parce que

a) l'arbitre n'avait commis aucune erreur de droit inséparable de la sentence qu'il a rendue sur l'ensemble de la question qu'on lui avait soumise, et

(b) the adjudicator reviewed the whole of the collective agreement and gave it an interpretation which it could reasonably bear.

With great respect to those who have found the matter difficult, I have no doubt that the Public Service Staff Relations Board has unrestricted authority, under section 23 of the *Public Service Staff Relations Act*, to determine any question of law arising in connection with a matter that has been referred to an adjudicator under that Act. The relevant provisions of the Act seem clear and unambiguous. In the first place, section 91(1) says that, where an employee has presented a "grievance" up to and including the final level in the grievance process with respect to "the interpretation or application in respect of him of a provision of a collective agreement" and his "grievance" has not been dealt with to his satisfaction, he may refer the "grievance" to adjudication. In the second place, we find that section 100(1) provides that "every . . . decision . . . of . . . an adjudicator" is "final" except "as provided in this Act". Finally we find the contemplated exception to this attribute of finality in section 23, which provides that "where any question of law . . . arises in connection with a matter that has been referred to . . . an adjudicator pursuant to this Act", either of the parties may refer "the question" to the Board "for . . . determination". I find in the statute no qualification, express or implied, on the power to determine such a question of law any more than in the ordinary statute where there is provision for appeal on a question of law.

A reference to the authorities relied on by the applicants in this connection suggests to me an explanation of the confusion that seems to have arisen in this connection. All those authorities, as nearly as I can make out, have to do with cases where, even though the decision of an arbitral or statutory tribunal had been given what was apparently the attribute of unqualified finality by agreement of the parties or by statute, the courts have concluded that there is a qualified authority in the courts to review the tribunal's decision. I have not been able to find any decision that has held that an absolute power to determine a question of law such as is

b) l'arbitre a examiné l'ensemble de la convention collective et lui a donné une interprétation qu'elle pouvait raisonnablement avoir.

Avec la plus grande déférence envers ceux qui estiment la question difficile, je ne doute pas que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique a le pouvoir absolu, en vertu de l'article 23 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, de trancher toute question de droit soulevée à l'occasion d'une affaire qui a été renvoyée à un arbitre en vertu de ladite Loi. Les dispositions de la Loi qui s'y rapportent, semblent claires et sans ambiguïté. Tout d'abord, l'article 91(1) expose que, lorsqu'un employé a présenté un «grief» jusqu'au dernier palier de la procédure applicable aux griefs inclusivement, au sujet de «l'interprétation ou de l'application, en ce qui le concerne, d'une disposition d'une convention collective» et que son «grief» n'a pas été réglé d'une manière satisfaisante pour lui, il peut renvoyer le «grief» à l'arbitrage. Ensuite, nous constatons que l'article 100(1) prévoit que «toute . . . décision . . . d'un arbitre» est «définitive» sous réserve «de la présente loi». Enfin, nous trouvons, à l'article 23, l'exception à ce caractère définitif: «lorsqu'une question de droit . . . se pose à propos d'une affaire qui a été renvoyée à . . . un arbitre, en conformité de la présente loi,» l'une des parties peut renvoyer «la question» à la Commission «pour . . . décision». Pas plus que dans une loi ordinaire prévoyant un appel sur une question de droit, je ne trouve dans la Loi de restriction, expresse ou implicite, au pouvoir de trancher une telle question de droit.

En me reportant à la jurisprudence sur laquelle les demandeurs se sont appuyés à cet égard, je crois pouvoir expliquer la confusion qui semble s'être produite à cet égard. Si je les comprends bien, tous ces précédents concernent des affaires où, même si un tribunal arbitral ou un tribunal créé par la loi avaient rendu une décision ayant apparemment un caractère définitif par suite d'un accord entre les parties ou en vertu de la loi, les cours ont conclu qu'elles avaient compétence quoique de façon limitée pour examiner la décision du tribunal. Je n'ai pas pu trouver de décision établissant qu'un pouvoir absolu de trancher une question de

found in section 23 of the *Public Service Staff Relations Act* is subject to some implied qualification.

There is no doubt in my mind that the Public Service Staff Relations Board had authority, under section 23 of the *Public Service Staff Relations Act*, to determine the question of law concerning the effect of the collective agreement that arose in connection with the grievances referred to adjudication by the applicants.

Therefore, this application cannot be disposed of without considering the question of law as to whether the collective agreement properly interpreted provides a foundation for the applicants' grievances.

Before considering that question of law, a preliminary comment should be made. The collective agreement has to do with conditions of employment of certain postal employees including letter carriers. The provisions of that agreement were obviously framed having regard to the state of the relationships existing among the letter carriers, and between the letter carriers and the Government as their employer, at the time when the collective agreement came into force. In considering the effect of the collective agreement or any particular provision of it, it would therefore be relevant—and indeed highly desirable—to know the state of things to which it was to be applied. This would have been so, not only for the purpose of making the terms of the agreement intelligent and to apply them to the facts, but also for the purpose of determining whether a term could be implied in the agreement that was not actually expressed. (See *Kelantan Government v. Duff Development Co.*, [1923] A.C. 395, per Viscount Cave, L.C., at pages 411-12.) In this matter there is no evidence whatsoever about those relationships except such information as is sufficiently within the realm of common knowledge that judicial knowledge can be taken of it. In the circumstances, I am of the view that no opinion should be expressed as to the effect of the collective agreement beyond that which is essential to determine the matter before this Court.¹ If any other question should arise as to the effect of the provisions of the agreement here in ques-

droit tel que celui que l'on trouve à l'article 23 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* est soumis à des restrictions implicites.

Il ne fait pas de doute, selon moi, que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique était compétente, en vertu de l'article 23 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, pour trancher la question de droit relative aux effets de la convention collective que soulevaient les griefs que les demandeurs ont renvoyés à l'arbitrage.

En conséquence, on ne peut juger cette demande sans étudier la question de droit consistant à savoir si une interprétation correcte de la convention collective justifie les griefs des demandeurs.

Avant d'envisager cette question de droit, il convient de faire une observation préliminaire. La convention collective concerne les conditions d'emploi de certains employés des postes, notamment les facteurs. Les dispositions de cette convention ont été manifestement conçues en fonction des rapports existant entre les facteurs et entre ces derniers et le Gouvernement en tant qu'employeur, au moment où la convention collective est entrée en vigueur. En étudiant l'effet de la convention collective ou de chacune de ses dispositions précises, il est donc opportun, et en fait tout à fait souhaitable, de connaître la situation à laquelle elle devait s'appliquer. Il en est ainsi non seulement pour rendre intelligibles les dispositions de la convention et pour les appliquer aux faits, mais aussi pour déterminer si l'on a pu inclure implicitement dans la convention une condition que l'on n'y a pas formulée expressément. (Voir *Kelantan Government c. Duff Development Co.*, [1923] A.C. 395, le lord chancelier, Vicomte Cave, aux pp. 411 et 412.) Dans cette affaire, il n'y a aucune preuve quelle qu'elle soit concernant ces rapports, si ce n'est des renseignements suffisamment notoires pour que l'on puisse en prendre acte. Dans ces conditions, je suis d'avis qu'on ne doit exprimer aucune opinion sur l'effet de la convention collective, autre que celle qui est nécessaire pour trancher la question soumise à cette cour.¹ Si d'autres questions devaient s'élever quant à l'effet des dispositions de la convention qui est ici en

tion, it may be hoped that the surrounding circumstances will be established in such a way that an opinion can be formed concerning the effect of the agreement with some confidence that it is applicable to the actual relationships involved.

I turn now to the question of law that must be considered.

It would appear from the Adjudicator's decision that what is involved in each of these cases is a situation where a "walk" has been left unmanned due to sickness of the regular letter carrier and the grievor claims that the work of servicing that walk should have been delayed until after he had completed his own route so that he could substitute for the sick letter carrier at overtime rates. This raises at least two questions concerning the effect of the collective agreement. It raises a question as to whether the applicants are entitled to have the work delayed until they are able to do it. It raises a question as to their contractual right to do it if they had been available. On my view of the matter, it is only necessary to deal with the first of these questions. What has to be decided as a matter of law, therefore, as I see it, is whether the collective agreement, properly appreciated, imposed an obligation on the employer to delay the work of servicing the unmanned walk or walks in question so that it could be offered to the respective grievors after they had completed their own routes and so that they could, if they wished to do so, substitute for the sick letter carrier or letter carriers. In my view, as I have indicated, this question is all that absolutely requires to be answered. If the answer to it is in the affirmative, it may be that the Adjudicator's award should be restored. If the answer to it is in the negative, the Board was correct in setting aside that award. In the latter case, it is unnecessary to form any opinion as to whether the collective agreement expressly or impliedly contains any agreement concerning the hiring of some class of persons called casuals and no opinion should therefore be expressed with reference thereto.

My view concerning what I regard as the first and essential question of law can be stated, briefly. With reference to the work of a "walk"

cause, on peut espérer que l'on établira les circonstances qui l'entourent de manière à permettre de se former avec assez de certitude l'opinion, quant à l'effet de la convention, qu'elle est applicable aux rapports réellement en cause.

J'en viens maintenant à la question de droit qui doit être envisagée.

Il ressort de la décision de l'arbitre que ce qui est en cause dans chacun de ces cas, c'est une situation dans laquelle un «itinéraire» a été laissé sans titulaire par suite de la maladie du facteur habituel, et où le demandeur invoque que l'exécution de cet itinéraire aurait dû être retardée jusqu'à ce qu'il ait terminé son propre itinéraire, pour qu'il puisse remplacer le facteur malade au tarif des heures supplémentaires. Ceci soulève au moins deux questions concernant l'effet de la convention collective. Tout d'abord, les demandeurs ont-ils le droit de faire retarder le travail jusqu'à ce qu'ils puissent le faire? Cela soulève une question concernant leur droit contractuel de le faire s'ils avaient été disponibles. A mon avis, il suffit dans cette affaire de considérer la première de ces questions. Le point de droit qu'il faut donc juger, à mon avis, est de savoir si une interprétation correcte de la convention collective imposait à l'employeur de retarder la desserte d'un itinéraire sans titulaire ou des itinéraires en question de façon à pouvoir les offrir aux demandeurs respectifs lorsque ceux-ci avaient terminé leurs propres itinéraires, pour que ces derniers puissent, s'ils le désiraient, remplacer le ou les facteurs malades. Selon moi, comme je l'ai déjà indiqué, cette question est la seule à laquelle il faille absolument répondre. Si la réponse y est affirmative, il se peut que la sentence de l'arbitre doive être rétablie. Si la réponse y est négative, la Commission a eu raison d'infirmier cette sentence. Dans ce dernier cas, il est inutile de formuler une opinion sur le point de savoir si la convention collective contient expressément ou implicitement un accord concernant l'embauchage de certaines catégories de personnes appelées temporaires et il s'avère donc inutile d'exprimer une opinion à ce sujet.

Je peux exprimer brièvement mon point de vue sur ce que je considère comme étant la question de droit essentielle. En ce qui con-

that is left unmanned by reason of "sickness", we do find that there is a provision in the Collective Agreement (Article 10.04) that such work will go to Supervisory (Relief) Letter Carriers. Taken by itself, that provision would be of no avail to the applicants because the applicants do not fall in that class. We also find, however, that the agreement contemplates the possibility of such work being done either by letter carriers or by Supervisory (Relief) Letter Carriers at least where they are required to work overtime in order to do it. See Article 19.03. It may be that, read together, these articles impose an obligation on the employer to give such work either to letter carriers or to Supervisory (Relief) Letter Carriers. That is a question on which I am of the view that I should express no opinion because, taken by itself, it does not, in my opinion, avail the applicants as I can find nothing in the collective agreement upon which any argument can be based that a postal employee has a right to have some part of the postal service work delayed so that he can be given an opportunity of doing it, after completing his own work. Therefore, the application should, in my view, be dismissed.

* * *

THURLOW J. (orally)—In my view two points arise on this motion. The first is that of the scope of the authority of the Public Service Staff Relations Board under section 23 of the *Public Service Staff Relations Act*. That section provides that "where any question of law or jurisdiction arises in connection with a matter that has been referred to" an arbitration tribunal or an adjudicator, pursuant to the Act, the tribunal or the adjudicator, as the case may be, or either of the parties may refer the question to the Board for hearing and determination. There does not appear to me to be any valid reason for giving the expression "any question of law or jurisdiction" as used in this provision a restricted meaning. In particular I can see no justification for restricting the sort of question of law referable to the Board under section 23 to the sort of question which would justify review of the decision of an arbitrator, whether statutory or consensual, on the principles applicable in *certiorari* proceedings. The interpreta-

cerne la desserte d'un «itinéraire» qui est resté sans titulaire par suite de «maladie», on trouve une disposition de la convention collective (article 10.04) portant que ce travail reviendra aux facteurs surveillants (relève). En elle-même, cette disposition n'a aucune utilité pour les demandeurs parce qu'ils n'entrent pas dans cette catégorie. Par ailleurs, on constate aussi que la convention envisage la possibilité que ce travail soit fait, soit par les facteurs, soit par les facteurs surveillants (relève), du moins quand on leur demande de faire des heures supplémentaires pour exécuter cette tâche. Voir l'article 19.03. Il se peut que, lus en corrélation, ces articles imposent à l'employeur l'obligation de donner ce travail soit aux facteurs, soit aux facteurs surveillants (relève). Il s'agit d'un problème sur lequel j'estime que je ne dois pas exprimer d'opinion parce qu'à mon avis, il ne profite pas en lui-même aux requérants, car je ne trouve rien dans la convention collective sur quoi on puisse se fonder pour prétendre qu'un employé des postes a le droit de faire retarder une partie du service postal pour qu'on puisse lui accorder la possibilité de le faire après avoir effectué son propre travail. En conséquence, j'estime que la demande doit être rejetée.

* * *

LE JUGE THURLOW (oralement)—A mon avis, cette requête soulève deux problèmes. Le premier est celui de l'étendue des pouvoirs que la Commission des Relations de travail dans la Fonction publique tient de l'article 23 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Cet article prévoit que «lorsqu'une question de droit ou de compétence se pose à propos d'une affaire qui a été renvoyée» à un tribunal d'arbitrage ou à un arbitre, en conformité de la Loi, le tribunal ou l'arbitre, selon le cas, ou l'une ou l'autre des parties, peut renvoyer la question à la Commission pour audition et décision. Il ne me semble pas qu'il y ait de raison valable de donner un sens restreint à l'expression «une question de droit ou de compétence» employée dans cette disposition. En particulier, rien ne justifie, à mon avis, que l'on restreigne le genre de question de droit que l'on peut renvoyer à la Commission en vertu de l'article 23, à celui qui justifierait, d'après les principes applicables aux procédures de *certio-*

tion of a contract is *prima facie* a question of law and in my view the interpretation of the collective agreement here in question in relation to the grievances of the applicants raised a question or questions of law fit to be referred to the Board for hearing and determination under section 23.

Moreover, as the jurisdiction of this Court under section 28 of the *Federal Court Act*, and in particular section 28(1)(b) is not limited to dealing with points of law which would be open if this proceeding were by way of *certiorari* it seems clear that this Court is not bound to choose between and give effect either to the interpretation put upon the collective agreement by the adjudicator or to that put upon it by the Board but has authority to substitute its own opinion and to direct that its interpretation be put into effect.

The other point that arises on the motion is that of the correct answer to the question of law which arose in connection with the grievances and was referred to the Board for hearing and determination. Both in the decision of the Board and in the argument before this Court this question was treated as involving what are in reality two questions of law, viz., the question whether the employer breached the collective agreement by hiring casual employees to man letter carrier routes temporarily unmanned by reason of the illness of the letter carriers to whom the routes were assigned, and the further question whether the applicants were entitled to do in overtime the work which the casual employees had been employed to do at a time when the applicants were not available to do it by reason of their occupation with their own routes at that time.

As indicated in the course of argument I find it difficult and unsatisfactory to reach firm conclusions as to the meaning of such an agreement—in this case a collective agreement made to regulate as between union, employee and employer certain relationships in an overall pre-

rari, un examen de la décision d'un arbitre, que cet examen soit prévu par la loi ou ait été accepté d'un commun accord par les parties. L'interprétation d'un contrat est présumée constituer une question de droit et, à mon avis, l'interprétation de la convention collective qui est ici en question, en ce qui concerne les griefs des demandeurs, soulevait une ou plusieurs questions de droit qui peuvent être valablement renvoyées à la Commission pour audition et décision, en vertu de l'article 23.

En outre, comme la compétence que cette Cour tient de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, plus particulièrement de l'article 28(1)(b), ne se limite pas à traiter de points de droit dont elle pourrait traiter si cette procédure avait été engagée par voie de *certiorari*, il semble manifeste que cette cour n'est pas tenue de choisir entre l'interprétation de la convention collective qu'a faite l'arbitre et celle qu'a faite la Commission ou de donner effet à l'une ou l'autre, mais qu'elle a le pouvoir d'y substituer son propre point de vue et d'ordonner que son interprétation prévale.

L'autre problème soulevé par la requête est celui de la réponse exacte à la question de droit qu'ont soulevée les griefs, et qui a été renvoyée à la Commission pour audition et décision. Tant dans la décision de la Commission que dans l'argumentation présentée devant cette Cour, on a considéré que cette question comprenait ce qui constitue en réalité deux questions de droit, savoir, la question de savoir si l'employeur a violé la convention collective en embauchant des employés temporaires pour effectuer les itinéraires de facteur temporairement sans titulaire par suite de la maladie des facteurs titulaires, et l'autre question de savoir si les demandeurs avaient le droit de faire en heures supplémentaires le travail pour lequel ce personnel temporaire a été employé, alors que les demandeurs n'étaient pas disponibles pour le faire parce qu'ils étaient occupés à effectuer leur propre itinéraire à ce moment-là.

Comme on l'a indiqué au cours de la plaidoirie, il m'apparaît très difficile et peu satisfaisant de conclure de manière définitive quant au sens d'une telle convention, en l'espèce une convention collective adoptée pour régler certains rapports existant dans un cadre général

existing situation—upon the meagre materials descriptive of the situation to which the agreement is to apply which are before the Court. In the absence of fuller information any conclusion as to the meaning of the agreement must of necessity be reached almost entirely on the bare meaning of the words and expressions by which the parties have expressed their agreement. Because I do not think this is calculated to lead to a satisfactory or perfect interpretation of what was intended by the agreement I wish to guard what I shall say with the caution that my conclusions are based only on such materials as are available to the Court and such as may be sufficiently notorious to be taken into account and that I do not propose to reach a firm conclusion on any point other than the rather narrow one on which the result of the motion appears to me to turn.

The agreement itself appears to contemplate that when the employer has regular work to be done during regular working hours members of the bargaining unit will be called upon to do it. I would infer this from the fact that the agreement provides an elaborate scheme for seniority rights and for the bidding for and assignment of letter carrier walks. The same may be said with respect to overtime work when the employer has work to be done on that basis. From this it seems possible that a contract on the part of the employer might be implied to employ only members of the bargaining unit to do such work or to employ only members of the bargaining unit so far as available for the purpose. It seems unnecessary, however, to finally determine this point, for I find nothing in the terms of the agreement, when considered either individually or collectively, from which it appears to me to be possible to infer, let alone to necessarily conclude, that the employer has contracted with the bargaining unit that he will in a situation of the present kind call upon persons in the position of the applicants to do the work in overtime. What the agreement appears to me to provide for on the subject of overtime is the terms on which such work is to be performed when employees are called upon by the employer to do it. But the agreement does not appear to me to provide that employees in the position of the applicants may require the employer to

préétabli entre le syndicat, l'employé et l'employeur, en se fondant sur les éléments succints dont dispose la Cour pour décrire la situation à laquelle la convention doit s'appliquer. En l'absence de plus amples renseignements, toute conclusion quant à la signification de la convention doit inévitablement résulter presque entièrement de la seule signification des mots et expressions que les parties ont utilisés dans leur convention. Étant donné que je ne pense pas que ceci soit propre à conduire à une interprétation satisfaisante ou parfaite des buts de la convention, je prends la précaution de préciser que mes conclusions ne sont fondées que sur les seuls éléments dont dispose la Cour et sur ce qui peut être suffisamment notoire pour être pris en considération, et que je ne propose pas de conclusion définitive sur tout point autre que le point assez étroit autour duquel le résultat de la requête semble, selon moi, tourner.

La convention même semble envisager que, lorsque l'employeur a un travail normal à faire faire pendant les heures de travail normales, il s'adressera aux membres de l'unité de négociation pour le faire. Je déduis ceci du fait que la convention prévoit un système complexe de droits d'ancienneté et la mise au choix de l'affectation des itinéraires des facteurs. On peut en dire autant pour les heures supplémentaires, lorsque l'employeur a du travail à faire à ce titre. Il semble donc possible d'en déduire que l'employeur s'est engagé à n'employer que les membres de l'unité de négociation pour effectuer ce travail, ou à n'employer que les membres de l'unité de négociation dans la mesure où ils sont disponibles à cette fin. Toutefois, il semble inutile de trancher définitivement cette question, car rien dans les dispositions de la convention, à mon sens, lorsqu'on les examine ensemble ou séparément, ne me permet de déduire, et encore moins de conclure obligatoirement, que l'employeur s'est engagé envers l'unité de négociation à faire appel, dans une situation de ce genre, à des personnes occupant des postes comme ceux des demandeurs pour faire le travail en heures supplémentaires. Il me semble que ce que la convention prévoit au sujet des heures supplémentaires, c'est les conditions dans lesquelles ce travail sera exécuté lorsque l'employeur demande aux employés de le faire. Mais il ne me semble pas que la con-

call upon them to work overtime to man the unmanned routes after their own routes have been completed.

It does not follow, however, that the employer is entitled to hire casual help for the purpose of having the unmanned route worked in regular hours simply because he does not decide to have it done by an employee in overtime. In such a situation, assuming that effect of the agreement to be that the work of the employer is to be carried out by bargaining unit personnel or by them so far as available, so far as the collective agreement is concerned, the employer as I see it had the choice

(1) of getting the work done by honouring the agreement that is to say

- (a) by following the provisions of article 10.04(a) by assigning available supervisory (relief) letter carriers, or
- (b) by an alternative method which the agreement may contemplate such as the assignment of unassigned or part time letter carriers (though I express no opinion on whether such a course is open under the agreement), or
- (c) by calling upon the letter carriers or supervisory (relief) letter carriers to work overtime, or

(2) of leaving the work undone.

On the same assumption it seems to me to follow that the employer would not be within his rights and would have committed a breach of the agreement when he employed casual employees to work unmanned routes at a time when methods of having the work done by bargaining unit personnel, under the agreement, had not been exhausted.

On the other hand unless such casual employees were engaged to man the unmanned routes at a time when particular appropriate members of the bargaining unit were available to man them it does not seem to me to be possible to affirm that the particular members of the bargaining unit have thereby been

vention prévoit que des employés occupant des postes comme ceux des demandeurs puissent obliger l'employeur à leur demander de faire des heures supplémentaires pour effectuer les itinéraires sans titulaire après qu'ils ont achevé leurs propres itinéraires.

Toutefois il ne s'ensuit pas que l'employeur a le droit d'engager des employés temporaires pour faire effectuer des itinéraires sans titulaire aux heures normales, simplement parce qu'il n'a pas décidé de les faire faire par un employé en heures supplémentaires. Dans un tel cas, en supposant que la convention ait pour effet de faire effectuer le travail de l'employeur par les membres de l'unité de négociation ou par ceux-ci dans la mesure où ils sont disponibles, en ce qui concerne la convention collective, l'employeur, à mon avis, avait le choix

(1) de faire faire le travail en se conformant à la convention, c'est-à-dire

- a) de suivre les dispositions de l'article 10.04a) en y affectant les facteurs surveillants (relève) disponibles, ou
- b) par une autre méthode que la convention peut prévoir, comme d'y affecter des facteurs sans itinéraire ou à temps partiel (bien que je n'exprime pas d'opinion sur le point de savoir si ce système est permis par la convention), ou
- c) en faisant appel aux facteurs ou aux facteurs surveillants (relève) pour effectuer des heures supplémentaires, ou

(2) de laisser le travail non accompli.

En se fondant sur la même hypothèse, il me semble en découler que l'employeur n'était pas dans son droit et qu'il a violé la convention quand il a employé du personnel temporaire pour effectuer le travail des itinéraires sans titulaire alors qu'il n'avait pas épuisé les moyens de faire faire ce travail par le personnel de l'unité de négociation, comme l'exigeait la convention.

D'autre part, à moins que ces employés temporaires n'aient été embauchés pour effectuer les itinéraires sans titulaire alors que certains membres réguliers de l'unité de négociation, aptes à le faire étaient disponibles, il ne me semble pas possible d'affirmer que lesdits membres de l'unité de négociation ont été par là-

deprived of overtime work since it is not suggested that the casual employees were engaged to work on that basis and their work was done at a time when the particular bargaining unit members were not available to man the unmanned routes and the employer, even if the casual employees had not been engaged to do the work, was not required by the agreement to have the work done by the applicants as overtime work. It is perhaps not unlikely that if the employer had been unable to find casual employees to man the routes he might have called on the particular bargaining unit members to do the work as overtime but that is a different matter and indeed is but one of fact. It cannot, as I see it, be said that the employer broke the provisions of the agreement with respect to overtime work and thereby deprived the particular complainants of an opportunity to work overtime when they were never in a position to demand that the work be done as overtime work and that they be employed to do it.

As this leads to the same conclusion as that reached by the Board, that is to say, that the decision of the adjudicator should be set aside I would dismiss the motion.

* * *

Smith D.J. concurs with the Chief Justice.

¹ In my view, where there is a reference of a question of law arising in connection with the decision of a matter or an appeal on a question of law, what has to be decided is a question of law that is determinative of the matter and not necessarily the question of law formulated by the parties or the lower tribunal. In this connection, I refer to a recent decision of the Supreme Court of Canada in an immigration appeal (*Leiba v. The Minister of Manpower and Immigration* pronounced January 25, 1972).

même privés d'heures supplémentaires, puisque nul n'a prétendu que les employés temporaires ont été embauchés pour travailler à ce tarif, et qu'ils ont fait leur travail à un moment où lesdits membres de l'unité de négociation n'étaient pas disponibles pour effectuer les itinéraires sans titulaire; en outre, même si les employés intérimaires n'avaient pas été embauchés pour faire ce travail, la convention n'obligeait pas l'employeur à le faire faire par les demandeurs en heures supplémentaires. Il est sans doute probable que, si l'employeur n'avait pas réussi à trouver des employés temporaires pour effectuer les itinéraires, il aurait peut-être eu recours auxdits membres de l'unité de négociation pour faire ce travail en heures supplémentaires, mais c'est là une question différente et ce n'est, certes, qu'une question de fait. A mon avis, on ne peut pas dire que l'employeur a violé les dispositions de la convention en ce qui concerne les heures supplémentaires et a par là-même privé lesdits requérants de la possibilité de faire des heures supplémentaires, car ils n'ont jamais été dans une situation où ils pouvaient exiger de faire ce travail en heures supplémentaires et d'être employés pour le faire.

Étant donné que ceci conduit à la même conclusion que celle de la Commission, c'est-à-dire que la décision de l'arbitre doit être infirmée, je suis d'avis de rejeter la requête.

* * *

Le juge suppléant Smith souscrit à l'avis du juge en chef.

¹ A mon avis, quand il y a renvoi d'une question de droit soulevée par une décision dans une affaire ou un appel sur une question de droit, ce qu'il faut trancher, c'est la question de droit qui est déterminante dans l'affaire en question et pas nécessairement la question de droit que les parties ou le tribunal de première instance ont formulée. A cet égard, je renvoie à une décision récente de la Cour suprême du Canada dans l'appel d'une affaire d'immigration (arrêt *Leiba c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, rendu le 25 janvier 1972).