

A-188-81

A-188-81

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

v.

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

Court of Appeal, Pratte, Urie J.J. and Kerr D.J.—  
Ottawa, September 24 and October 21, 1981.

*Judicial review — Public Service — Application to review and set aside a decision of the Public Service Staff Relations Board — S. 79 of the Public Service Staff Relations Act provides for the designation of public servants whose functions are related to public safety and who are therefore denied the right to strike — Board held that its duty was to determine the number of employees of each class in the bargaining unit that would be needed in order to provide the services necessary to ensure the safety of the air services that, in the event of a strike, must be maintained in the interest of the safety or security of the public — Board enumerated the duties that were essential in the event of a strike — Whether the Board erred by assuming the authority to decide what duties designated employees should perform in the interest of the safety and security of the public and the authority to determine what services should be provided in the event of a strike — Application allowed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 2, 79, 101(1)(c).*

Application to review and set aside a decision of the Public Service Staff Relations Board. Section 79 of the *Public Service Staff Relations Act* provides for the designation of employees in the Public Service whose functions are related to public safety and who are therefore denied the right to strike. Following a decision by the Minister of Transport that, in the event of a strike, commercial airlines should maintain their normal operations, the applicant requested that 1,782 operational air traffic controllers be designated under section 79. The respondent objected on the ground that the designation should not be made on the assumption that in the event of a strike, the normal commercial air services would be maintained, but on the assumption that during a strike, the air traffic would be reduced to those flights that were necessary in the interest of the safety or security of the public. The Board considered that its duty under section 79 was to determine the number of employees of each class in the bargaining unit that would be needed in order to provide the services necessary to ensure the safety of the air services that, in the event of a strike, must be maintained in the interest of the safety or security of the public. It enumerated the duties that were essential in the event of a strike and designated 272 employees and 151 alternates. The applicant submitted that the Board erred because it wrongly assumed the authority to decide what duties designated employees should perform in the interest of the safety and security of the public and the authority to determine what services the Government of Canada and the Department of Transport should provide in the event of a strike.

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

a c.

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

Cour d'appel, juges Pratte, Urie et juge suppléant  
b Kerr—Ottawa, 24 septembre et 21 octobre 1981.

*Examen judiciaire — Fonction publique — Demande d'examen et d'annulation d'une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique — L'art. 79 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique traite de la désignation des employés de la Fonction publique dont les fonctions ont rapport à la sécurité publique et qui, pour cette raison, n'ont pas le droit de grève — La Commission a jugé que le devoir qui lui incombait était de fixer le nombre d'employés de chaque catégorie comprise dans l'unité de négociation qui devraient rester en poste afin d'assurer la sécurité des services aériens qui doivent, en cas d'arrêt de travail, être maintenus dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public — La Commission a énuméré les tâches qui étaient essentielles en cas de grève — Il échet d'examiner si la Commission a commis une erreur en s'arrogeant le pouvoir de déterminer les tâches que devraient remplir les employés désignés dans l'intérêt de la sûreté et de la sécurité du public ainsi que les services qui devraient être fournis en cas de grève — Demande accueillie — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 28 — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 2, 79, 101(1)c.*

Demande d'examen et d'annulation d'une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. L'article 79 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* traite de la désignation des employés de la Fonction publique dont les fonctions ont rapport à la sécurité publique et qui, pour cette raison, n'ont pas le droit de grève. Suite à la décision du ministre des Transports d'assurer le maintien des vols commerciaux en cas de grève, la requérante a demandé que 1,782 contrôleurs aériens soient déclarés employés désignés en vertu de l'article 79. L'intimée s'est opposée à cette requête pour le motif que la désignation devrait reposer non pas sur l'hypothèse qu'en cas de grève tous les vols commerciaux seraient maintenus, mais plutôt sur l'hypothèse qu'en cas d'arrêt de travail, seuls les vols nécessaires dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public le seraient. La Commission a jugé que le devoir qui lui incombait aux termes de l'article 79 était de fixer le nombre d'employés de chaque catégorie comprise dans l'unité de négociation qui devraient rester en poste afin d'assurer la sécurité des services aériens qui doivent, en cas d'arrêt de travail, être maintenus dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public. Elle a énuméré les tâches qui étaient essentielles en cas de grève et désigné 272 contrôleurs et 151 suppléants. La requérante a soutenu que la Commission a commis une erreur en s'arrogeant à tort le pouvoir de déterminer les tâches que devraient remplir les employés désignés dans l'intérêt de la sûreté et de la sécurité du public ainsi que le pouvoir de déterminer quels services le gouvernement du Canada et le ministère des Transports devraient fournir en cas de grève de ces employés.

*Held*, the application is allowed. Section 79 merely empowers the Board to designate the employees whose duties are related to the security or safety of the public. It clearly does not authorize the Board to regulate the effect of the designation by prescribing the duties that designated employees will have to perform in the event of a strike. The effect of the designation is governed by the statute itself which, in paragraph 101(1)(c), provides that a designated employee shall not "participate in a strike". Section 79 merely empowers the Board to designate employees or classes of employees on the basis of their duties as they exist at the time the designation is made. The nature of those duties at that time is, therefore, the only factor which the Board may take into account in carrying out its functions under section 79. All employees "whose duties consist in whole or in part of duties the performance of which . . . is or will be necessary in the interest of the safety or security of the public" must be designated by the Board even if the presence at work of all those employees may not be necessary for the satisfactory performance of those duties. It follows that the Board may not discriminate between employees having similar duties by designating only a few of them. The Board may not make a designation on the basis of the duties that, in its view, an employee should be required to perform in the event of a strike. The Board does not have the power, under section 79, to determine the number of employees that should be required to stay at work, in the event of a strike, so as to provide the public with the minimum level of services required in the interest of public safety. The authority of the Board under section 79 is merely to determine the employees or classes of employees who, at the time the determination is made, have duties of the kind described in section 79. The Board has neither the authority to prescribe the work to be done by designated employees, nor the power to determine the number of employees that should be required to work in the event of a strike so as to maintain the level of services that the Board considers to be essential. The sole authority of the Board is to determine the employees or classes of employees whose duties, at the time the determination is made, are of the kind described in section 79.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

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

SOLICITORS:

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

*Arrêt*: la demande est accueillie. L'article 79 confère simplement à la Commission le pouvoir de désigner les employés dont les fonctions touchent à la sûreté ou à la sécurité du public. Il n'autorise manifestement pas la Commission à réglementer les conséquences de la désignation en déterminant les tâches qu'auront à remplir les employés désignés en cas de grève. Ces conséquences sont régies par la loi elle-même qui prévoit à l'alinéa 101(1)c) qu'aucun employé désigné ne doit «participer à une grève». L'article 79 n'autorise la Commission à désigner des employés ou des catégories d'employés qu'en fonction des tâches qu'ils accomplissent au moment de la désignation. La nature de ces tâches à ce moment précis est, par conséquent, le seul facteur dont peut tenir compte la Commission dans l'exercice des fonctions qui lui sont attribuées par l'article 79. La Commission doit désigner tous les employés «dont les fonctions sont, en tout ou en partie, des fonctions dont l'exercice . . . est ou sera nécessaire dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public» même s'il n'est pas nécessaire qu'ils soient tous présents au travail pour assurer la bonne marche des activités. Il s'ensuit que la Commission ne peut pratiquer de distinction illicite entre des employés exerçant des fonctions semblables en ne désignant que quelques-uns d'entre eux et qu'elle ne peut désigner un employé en se fondant sur les fonctions qu'il devrait, à son avis, être tenu de remplir advenant une grève. Elle ne dispose pas, aux termes de l'article 79, du pouvoir de fixer le nombre d'employés qui devraient être tenus de rester à leur poste en cas de grève pour assurer les services minimums nécessaires à la sûreté du public. L'article 79 ne fait qu'autoriser la Commission à déterminer quels sont les employés ou les classes d'employés qui, au moment où elle prend sa décision, occupent des fonctions correspondant à celles décrites audit article. La Commission n'a ni le pouvoir de prescrire le travail que devraient accomplir les employés désignés, ni le pouvoir de fixer le nombre d'employés qui devraient être tenus de rester à leur poste advenant une grève pour assurer les services qu'elle juge essentiels. Elle ne dispose que du pouvoir de déterminer quels sont les employés ou classes d'employés dont les fonctions, au moment où elle prend sa décision, correspondent à celles décrites à l'article 79.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

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

PROCTEURS:

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

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

PRATTE J.: This section 28 application is directed against a decision of the Public Service Staff Relations Board rendered under section 79 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35.

Section 79 provides for the designation of employees in the Public Service whose functions are related to public safety and who, for that reason, are denied the right to strike:

79. (1) Notwithstanding section 78, no conciliation board shall be established for the investigation and conciliation of a dispute in respect of a bargaining unit until the parties have agreed on or the Board has determined pursuant to this section the employees or classes of employees in the bargaining unit (hereinafter in this Act referred to as "designated employees") whose duties consist in whole or in part of duties the performance of which at any particular time or after any specified period of time is or will be necessary in the interest of the safety or security of the public.

(2) Within twenty days after notice to bargain collectively is given by either of the parties to collective bargaining, the employer shall furnish to the Board and the bargaining agent for the relevant bargaining unit a statement in writing of the employees or classes of employees in the bargaining unit who are considered by the employer to be designated employees.

(3) If no objection to the statement referred to in subsection (2) is filed with the Board by the bargaining agent within such time after the receipt thereof by the bargaining agent as the Board may prescribe, such statement shall be taken to be a statement of the employees or classes of employees in the bargaining unit who are agreed by the parties to be designated employees, but where an objection to such statement is filed with the Board by the bargaining agent within the time so prescribed, the Board, after considering the objection and affording each of the parties an opportunity to make representations, shall determine which of the employees or classes of employees in the bargaining unit are designated employees.

(4) A determination made by the Board pursuant to subsection (3) is final and conclusive for all purposes of this Act, and shall be communicated in writing by the Chairman to the parties as soon as possible after the making thereof.

(5) Within such time and in such manner as the Board may prescribe, all employees in a bargaining unit who are agreed by the parties or determined by the Board pursuant to this section to be designated employees shall be so informed by the Board.

The respondent is an employee Association which is and has been for many years the certified bargaining agent for the air controllers in the

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

LE JUGE PRATTE: Il s'agit d'une demande fondée sur l'article 28 attaquant une décision rendue par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique en vertu de l'article 79 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35.

L'article 79 traite de la désignation des employés de la Fonction publique dont les fonctions ont rapport à la sécurité publique et qui, pour cette raison, n'ont pas le droit de grève:

79. (1) Nonobstant l'article 78, il ne doit pas être établi de bureau de conciliation pour l'enquête et la conciliation d'un différend relatif à une unité de négociation tant que les parties ne se sont pas mises d'accord ou que la Commission n'a pris, aux termes du présent article, aucune décision sur la question de savoir quels sont les employés ou les classes d'employés de l'unité de négociation (ci-après dans la présente loi appelés «employés désignés») dont les fonctions sont, en tout ou en partie, des fonctions dont l'exercice à un moment particulier ou après un délai spécifié est ou sera nécessaire dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public.

(2) Dans les vingt jours qui suivent celui où l'avis de négociations collectives est donné par l'une ou l'autre des parties aux négociations collectives, l'employeur doit fournir à la Commission et à l'agent négociateur de l'unité de négociation en cause un relevé des employés ou classes d'employés de l'unité de négociation que l'employeur considère comme des employés désignés.

(3) Si aucune opposition au relevé mentionné au paragraphe (2) n'est faite à la Commission par l'agent négociateur dans tel délai consécutif à la réception de ce relevé par l'agent négociateur que peut fixer la Commission, ce relevé doit être considéré comme un relevé des employés ou des classes d'employés de l'unité de négociation qui, par convention des parties, sont des employés désignés. Toutefois, lorsqu'une opposition à ce relevé est faite à la Commission par l'agent négociateur dans le délai ainsi prescrit, la Commission, après avoir examiné l'opposition et avoir donné à chaque partie l'occasion de communiquer ses observations, doit décider quels employés ou quelles classes d'employés de l'unité de négociation sont des employés désignés.

(4) Une décision prise par la Commission en conformité du paragraphe (3) est définitive et péremptoire à toutes fins de la présente loi. Le Président doit la communiquer par écrit aux parties aussitôt que possible.

(5) Dans le délai et de la manière que peut prescrire la Commission, tous les employés d'une unité de négociation qui sont, par convention des parties ou par décision de la Commission en conformité du présent article, des employés désignés doivent en être informés par la Commission.

L'intimée est une association d'employés qui agit à titre d'agent négociateur accrédité des contrôleurs aériens de la Fonction publique (le groupe

Public Service (the Air Traffic Control Group). Until 1981, the Public Service Staff Relations Board never had to designate the employees in that unit whose services were essential to the safety and security of the public. The applicant and the respondent had always agreed to the designation of a relatively small number of air controllers representing between 10% and 15% of the employees in the unit. Those agreements had been possible because both parties had assumed that, in the event of a strike by the air controllers, all commercial air traffic would stop. However, on November 20, 1980, following a decision by the Minister of Transport that, in the event of a strike, commercial airlines should maintain their normal operations, the applicant forwarded to the Public Service Staff Relations Board a request that 1,782<sup>1</sup> operational air traffic controllers be designated under section 79 of the *Public Service Staff Relations Act*. The respondent objected to the employer's request. It conceded that the number of designated employees proposed by the applicant was reasonable if the designation was made on the assumption that, in the event of a strike, the normal commercial air services would be maintained. It contended, however, that the designation should not be made on that basis but, rather, on the assumption that, during a strike, the air traffic would be reduced to those flights that were necessary in the interest of the safety or security of the public. The Board adopted that view. It considered that its duty under section 79 was to determine the number of employees of each class in the bargaining unit which would be needed in order to provide the services necessary to ensure the safety of the air services that, in the event of a strike, must be maintained in the interest of the safety or security of the public. On that basis, it proceeded to enumerate (paragraph 41 of its decision) the various duties that, in the event of a strike, would be required to be performed by different classes of employees in the unit in the interest of the safety or security of the public and it determined (paragraph 42 of its decision) the number of employees of each class, in each work location, that would have to perform those duties in the event of a strike. As a result, it designated 272 employees and 151 alternates to perform the duties outlined

du contrôle du trafic aérien) et ce, depuis de nombreuses années. Jusqu'à 1981, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique n'a jamais eu à désigner d'employés de cette unité de négociation dont les fonctions étaient essentielles à la sûreté et à la sécurité du public. En effet, la requérante et l'intimée étaient toujours parvenues à s'entendre sur la désignation d'un nombre relativement restreint de contrôleurs aériens, lequel ne représentait que 10% à 15% des membres de cette unité. Ces ententes étaient alors possibles car les deux parties prenaient pour acquis qu'en cas de grève des contrôleurs aériens, tous les vols commerciaux seraient paralysés. Cependant, le 20 novembre 1980, suite à la décision du ministre des Transports d'assurer le maintien des vols commerciaux en cas de grève, la requérante a présenté à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique une requête demandant que 1,782<sup>1</sup> contrôleurs aériens soient déclarés employés désignés en vertu de l'article 79 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. L'intimée s'est opposée à la requête de l'employeur. Elle a admis que le chiffre avancé était raisonnable si l'on présumait qu'en cas de grève tous les vols commerciaux seraient maintenus. Elle a toutefois soutenu que la désignation ne devrait pas être fondée sur cette hypothèse, mais plutôt sur celle qu'en cas d'arrêt de travail, seuls les vols nécessaires dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public seraient maintenus. La Commission a adopté ce point de vue et jugé que le devoir qui lui incombait aux termes de l'article 79 était de fixer le nombre d'employés de chaque catégorie comprise dans l'unité de négociation qui devraient rester en poste afin d'assurer la sécurité des services aériens qui doivent, en cas d'arrêt de travail, être maintenus dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public. Partant de ce principe, la Commission a énuméré (au paragraphe 41 de sa décision) les diverses tâches qui devraient être accomplies par les différentes catégories d'employés de l'unité de négociation dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public et a fixé (au paragraphe 42 de sa décision) pour chaque lieu de travail, le nombre d'employés de chaque catégorie qui seraient tenus de les accomplir en cas de grève. Elle a donc désigné ainsi 272 contrôleurs et 151

<sup>1</sup> That figure was later reduced to 1,462.

<sup>1</sup> Ce nombre est ensuite tombé à 1,462.

in paragraph 41 of its decision.

Counsel for the applicant argued that the decision of the Board was vitiated by three errors. He said that:

- (a) the Board wrongly held that, under section 79, the burden of proof rests equally on both the employer and the bargaining agent;
- (b) the Board wrongly assumed the authority to decide what duties designated employees should perform in the interest of the safety and security of the public; and
- (c) the Board wrongly assumed the authority to determine what services the Government of Canada and the Department of Transport should provide in the event of a strike.

As was indicated at the hearing, it is not necessary to express any opinion on the applicant's first contention relating to the burden of proof since it appears that the decision reached by the Board in this case was in no way dependent on the views it expressed on that question.

The other two contentions put forward on behalf of the applicant relate to the authority of the Board under section 79. The applicant's counsel argued that the Board, in this case, had rendered a decision which it was clearly not empowered to make by that section.

Counsel for the respondent answered that the manner in which the Board had applied section 79 in this case was the only one which was in harmony with what the parties had done in the past and with the manifest purpose of the section. As that purpose is clearly the protection of the safety and security of the public, the section must be applied, according to counsel, so as to deny the right to strike only to the extent required to protect the security and safety of the public. The decision of the Board, said he, meets that requirement: it protects both the public and the rights of the members of the bargaining unit. He argued that the strict interpretation proposed by counsel for the applicant was not in harmony with the purpose of the section since its result was:

1. to force designated employees to perform all their normal duties including those having no

suppléants qui seraient appelés à remplir les tâches énumérées au paragraphe 41 de sa décision.

L'avocat de la requérante a soutenu que la décision de la Commission était entachée de trois erreurs:

- a) la Commission a affirmé à tort que le fardeau de la preuve appartient également à l'employeur et à l'agent négociateur en vertu de l'article 79;
- b) la Commission s'est arrogé à tort le pouvoir de déterminer les tâches que devraient remplir les employés désignés dans l'intérêt de la sûreté et de la sécurité du public; et
- c) la Commission s'est arrogé à tort le pouvoir de déterminer quels services le gouvernement du Canada et le ministère des Transports devraient fournir en cas de grève de ces employés.

Comme nous l'avons souligné lors de l'audition, nous n'avons pas à nous prononcer sur la première assertion de la requérante concernant le fardeau de la preuve puisqu'il semble que la décision de la Commission ne reposait aucunement sur les points de vue qu'elle a exprimés sur cette question.

Les deux autres prétentions formulées par la requérante visent l'étendue des pouvoirs conférés à la Commission par l'article 79. Selon l'avocat de la requérante, la Commission a, en l'espèce, manifestement outrepassé les limites de sa compétence.

L'avocat de l'intimée a répliqué en disant que l'interprétation donnée à l'article 79 par la Commission en la présente affaire était la seule possible eu égard aux pratiques antérieures des parties et au but visé par cet article. Comme ce but consiste manifestement à assurer la protection de la sûreté et de la sécurité du public, l'article doit s'interpréter, au dire de l'avocat, comme ne restreignant le droit de grève que dans la mesure où celui-ci met en péril la sûreté et la sécurité du public. La décision de la Commission, nous dit l'avocat de l'intimée, répond bien à cette exigence: elle protège à la fois le public et les droits des membres de l'unité de négociation. Il soutient en outre que l'interprétation restrictive proposée par l'avocat de la requérante n'est pas conforme au but visé par l'article car elle a pour résultat:

1. de contraindre les employés désignés à remplir toutes leurs tâches habituelles y compris

relation to the safety and security of the public;  
and

2. to deny the right to strike to employees who, in fact, could strike without endangering public safety and security.

The powers and duties of the Board in relation to the designation of employees are defined in section 79. If the meaning of that section is clear, it need not be interpreted and must be applied as it is written, even if the result may appear to be unjust or absurd. It is only if the section is ambiguous that, in determining its meaning, consideration should be given to its object and to factors such as injustice, hardship, absurdity and inconvenience. What does section 79 say? It provides that the Board shall determine "the employees or classes of employees in the bargaining unit . . . whose duties consist in whole or in part of duties the performance of which at any particular time or after any specified period of time is or will be necessary in the interest of the safety or security of the public."

Even if the application of the section may give rise to difficulties, it is clear, in my view, that it merely empowers the Board to designate the employees whose duties are related to the security or safety of the public. It clearly does not authorize the Board to regulate the effect of the designation by prescribing the duties that designated employees will have to perform in the event of a strike. The effect of the designation is governed by the statute itself which, in paragraph 101(1)(c), provides that a designated employee shall not "participate in a strike"<sup>2</sup>; in other words, under paragraph 101(1)(c), a designated employee, in the event of a strike, must work as if there were no strike.

It is also clear, in my view, that section 79 merely empowers the Board to designate employees or classes of employees on the basis of their duties as they exist at the time the designa-

<sup>2</sup> The word "strike" is defined as follows in section 2 of the Act:

2. . . .  
"strike" includes a cessation of work or a refusal to work or to continue to work by employees in combination or in concert or in accordance with a common understanding, or a slow-down or other concerted activity on the part of employees designed to restrict or limit output;

celles qui n'ont aucun rapport avec la sûreté et la sécurité du public; et

2. de retirer à des employés un droit de grève qu'ils pourraient en fait exercer sans pour cela mettre en péril la sûreté et la sécurité du public.

Les pouvoirs et fonctions de la Commission en matière de désignation d'employés sont définis à l'article 79. Si le sens de cette disposition paraît évident, il faut alors l'appliquer à la lettre, même si le résultat qui en découle nous semble injuste ou absurde. Ce n'est que si l'article est ambigu qu'il nous faudra tenter de l'interpréter à la lumière de son objet et du caractère injuste, éprouvant, absurde ou peu pratique qu'il peut présenter. Que dit l'article 79? Il prévoit qu'il appartient à la Commission de déterminer «quels sont les employés ou les classes d'employés de l'unité de négociation . . . dont les fonctions sont, en tout ou en partie, des fonctions dont l'exercice à un moment particulier ou après un délai spécifié est ou sera nécessaire dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public.»

Même si la mise en application de cet article peut soulever certaines difficultés, il me paraît évident qu'il ne fait que conférer à la Commission le pouvoir de désigner les employés dont les fonctions touchent à la sûreté ou à la sécurité du public. Il est évident qu'il n'autorise pas la Commission à réglementer les conséquences de la désignation en déterminant les tâches qu'auront à remplir les employés désignés en cas de grève. Ces conséquences sont en effet régies par la loi elle-même qui prévoit à l'alinéa 101(1)(c) qu'aucun employé désigné ne doit «participer à une grève»<sup>2</sup>; en d'autres termes, en vertu de l'alinéa 101(1)(c), l'employé désigné doit, en cas de grève, continuer à travailler comme en temps normal.

De plus, il est clair à mon avis que l'article 79 n'autorise la Commission à désigner des employés ou des catégories d'employés qu'en fonction des tâches qu'ils accomplissent au moment de la dési-

<sup>2</sup> Le mot «grève» est défini comme suit à l'article 2 de la Loi:

2. . . .  
«grève» comprend un arrêt de travail ou un refus de travailler ou de continuer à travailler, par des employés, lié, assorti ou conforme à une entente commune, ou un ralentissement ou une autre activité concertée, de la part des employés, ayant pour objet la restriction ou la limitation du rendement;

tion is made. The nature of those duties at that time is, therefore, the only factor which the Board may take into account in carrying out its functions under section 79. All employees "whose duties consist in whole or in part of duties the performance of which . . . is or will be necessary in the interest of the safety or security of the public" must be designated by the Board even if the presence at work of all those employees may not be necessary for the satisfactory performance of those duties. It follows that the Board may not discriminate between employees having similar duties by designating only a few of them. It also follows that the Board may not make a designation on the basis of the duties that, in its view, an employee should be required to perform in the event of a strike. It also follows that the Board does not have the power, under section 79, to determine, as it has done in this case, the number of employees that should be required to stay at work, in the event of a strike, so as to provide the public with the minimum level of services required in the interest of public safety. The authority of the Board under section 79 is merely to determine the employees or classes of employees who, at the time the determination is made, have duties of the kind described in section 79. The law, in this respect, is clear and, in my view, requires no interpretation.

For these reasons, I would allow this application, set aside the decision under attack and refer the matter back to the Board to be decided on the basis that, under section 79, (a) the Board has neither the authority to prescribe the work to be done by designated employees nor the power to determine the number of employees that should be required to work in the event of a strike so as to maintain the level of services that the Board considers to be essential, and (b) the sole authority of the Board is to determine the employees or classes of employees whose duties, at the time the determination is made, are of the kind described in that section.

\* \* \*

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

URIE J.: I have had the advantage of reading the reasons for judgment of my brother Pratte J. with which I fully agree and, as well, with his proposed disposition of the section 28 application.

gnation. La nature de ces tâches à ce moment précis est, par conséquent, le seul facteur dont peut tenir compte la Commission dans l'exercice des fonctions qui lui sont attribuées par l'article 79. La Commission doit désigner tous les employés «dont les fonctions sont, en tout ou en partie, des fonctions dont l'exercice . . . est ou sera nécessaire dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public» même s'il n'est pas nécessaire qu'ils soient tous présents au travail pour assurer la bonne marche des activités. Il s'ensuit que la Commission ne peut pratiquer de distinction illicite entre des employés exerçant des fonctions semblables en ne désignant que quelques-uns d'entre eux. En outre, la Commission ne peut désigner un employé en se fondant sur les fonctions qu'il devrait, à son avis, être tenu de remplir advenant une grève. Elle ne dispose pas non plus, aux termes de l'article 79, du pouvoir de fixer, comme elle l'a fait en l'espèce, le nombre d'employés qui devraient être tenus de rester à leur poste en cas de grève pour assurer les services minimums nécessaires à la sûreté du public. L'article 79 ne fait qu'autoriser la Commission à déterminer quels sont les employés ou les classes d'employés qui, au moment où elle prend sa décision, occupent des fonctions correspondant à celles décrites audit article. La loi est claire à cet égard et point n'est besoin de l'interpréter.

Pour ces motifs, j'accueillerais la demande, j'infirmerais la décision contestée et je renverrais l'affaire devant la Commission qui devra rendre sa décision en tenant compte qu'aux termes de l'article 79, a) elle n'a ni le pouvoir de prescrire le travail que devraient accomplir les employés désignés, ni le pouvoir de fixer le nombre d'employés qui devraient être tenus de rester à leur poste advenant une grève pour assurer les services qu'elle juge essentiels, et b) elle ne dispose que du pouvoir de déterminer quels sont les employés ou classes d'employés dont les fonctions, au moment où elle prend sa décision, correspondent à celles décrites audit article.

\* \* \*

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

LE JUGE URIE: J'ai pris connaissance des motifs de jugement prononcés par mon collègue le juge Pratte. Je souscris entièrement à ces motifs ainsi qu'à la suite qu'il entend réserver à la demande

However, in view of the importance of the matter, not only to the respondent herein but to those other persons in the Public Service who may be affected by the result, I propose to set out, as briefly as possible, a somewhat different approach whereby I reach the same conclusion. The facts have been accurately summarized by Pratte J. so that it is not necessary for me to repeat them. I shall refer to further facts only to the extent necessary to make my reasons intelligible.

On January 6, 1981, upon the request of counsel for each of the parties, the Public Service Staff Relations Board ("the Board") held a hearing for the purpose of determining the jurisdiction of the Board under section 79 of the *Public Service Staff Relations Act* having regard to the fact that the Minister of Transport had, on November 20, 1980, advised the respondent that he proposed to apply to the Board "for sufficient designations under section 79 of the *Public Service Staff Relations Act* to enable the commercial air system to operate during any strike of Air Traffic Controllers." Subsequently it was confirmed that the proposal had been made pursuant to the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, c. A-3, to enable all government aerodromes and air stations to be maintained operational.

As a result of that hearing, in a decision dated January 27, 1981, the Board held that:

The sole issue upon which we are being called upon to make a decision is whether or not this Board is bound by or must take into account the above referred to edict [that government aerodromes and air stations be maintained operational at all reasonable times] in making its determination under section 79 of the Act for the Air Traffic Control Group bargaining unit.

The Board found that nothing in the *Public Service Staff Relations Act* ("the Act") imposed any limitation on or in any way fettered the authority of the Board under section 79. That being so, it held that it was not bound to take into account ministerial or governmental pronounce-

fondée sur l'article 28. Cependant, vu l'importance des répercussions que peut avoir cette décision non seulement sur l'intimée mais aussi sur tous les autres employés de la Fonction publique, je me propose d'exposer aussi brièvement que possible la démarche quelque peu différente qui m'a permis d'aboutir à la même conclusion. Le juge Pratte a résumé avec précision les faits de la cause, et point n'est besoin de les répéter. Je ne ferai allusion à d'autres faits que dans la mesure où ils s'avèreront essentiels à la bonne compréhension des motifs de ma décision.

A la demande des deux parties, la Commission des relations de travail dans la Fonction publique («la Commission») a tenu, le 6 janvier 1981, une audition en vue de déterminer la compétence de la Commission en vertu de l'article 79 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Cette question avait été soulevée suite à l'avis donné à l'intimée le 20 novembre 1980 par le ministre des Transports lui faisant part de son intention de demander à la Commission [TRADUCTION] «de désigner un nombre suffisant de contrôleurs, en vertu de l'article 79 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, pour permettre le maintien des services aériens commerciaux dans l'éventualité d'une grève par les contrôleurs.» On a confirmé ultérieurement que la demande avait été formulée en conformité de la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, c. A-3, en vue d'assurer que les services de tous les aérodromes et stations ou postes aéronautiques relevant du gouvernement fédéral soient maintenus.

Dans sa décision du 27 janvier 1981, la Commission a affirmé ce qui suit:

L'unique question que l'on demande à la Commission de trancher est celle de savoir si cette dernière est liée par ladite ordonnance [que les services des aérodromes et stations ou postes aéronautiques relevant de l'autorité fédérale soient maintenus, en tout temps, sauf pour des motifs raisonnables] et si elle doit en tenir compte en rendant sa décision en vertu de l'article 79 de la Loi au sujet de l'unité de négociation du groupe de la circulation aérienne.

La Commission a conclu que nulle part dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* (ci-après appelée «la Loi») on ne trouvait de dispositions qui limitent ou entravent de quelque façon que ce soit l'autorité dévolue à la Commission en vertu de l'article 79. Ce fait étant



ments as to the level of service to be maintained. The Board went on to say that:

Further, in the absence of any definition or guidance in the Public Service Staff Relations Act as to the interpretation or meaning to be attached to the words "safety or security" in relation to the public, the Board must apply the criteria it deems to be appropriate, in any particular case, based on the evidence and arguments placed before it by the parties of interest.

10. Implicit in making its determinations as to the number or classes of air traffic controllers needed for "designation" in the instant case, is the requirement that the Board make a decision as to the level of services that are necessary to be maintained at federal government regulated airports in order to ensure the safety or security of the public in the event of a lawful strike. The level conceivably could be the same as that directed by the Minister of Transport and/or the Government. We would add that if the Board did reach such a decision, then presumably there would be reason to "designate" the full complement of operational air traffic controllers as proposed by the Employer. On the other hand, the Board conceivably could find that a substantially reduced level of services, possibly the level agreed upon by the parties during previous negotiations, is sufficient for the safety or security of the public. In such an event the number of air traffic controllers required for "designation" would be dramatically lower. Admittedly, in the latter circumstances, or if the Board should find any level of service less than that decided upon by the Minister of Transport and/or the Government is necessary for the safety or security of the public, the Government would have serious problems in implementing its decision. Notwithstanding that fact, without amendment to the Public Service Staff Relations Act, this Board has no alternative but to determine the level of services which, in its judgment, is or will be necessary for the safety or security of the public. That determination, of course, can be made only after the Board has heard and assessed the evidence and arguments advanced by the parties in support of their respective positions.

11. Accordingly, the Board directs that this matter be listed for continuation of hearing at which time it will entertain the evidence of the parties as to the airport services that are required to be performed by members of the Air Traffic Control Group bargaining unit in the interest of the safety or security of the public and the number and classes of air traffic controllers that need be designated in order to maintain that level of service.

It was as a result of that direction that the hearing was held which resulted in the decision which was rendered on April 7, 1981, and which is sought to be set aside in these proceedings. I have quoted from the January 27 decision at length because it shows the reasoning process which led the Board to conclude that evidence must be adduced before it to enable it to determine the level of service to be provided. In so concluding, in

établi, la Commission a soutenu qu'elle n'avait pas à tenir compte des ordonnances ministérielles ou gouvernementales en ce qui concerne les services à maintenir. Voici ce qu'elle a ajouté:

a En outre, en l'absence de toute définition ou gouverne dans la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique au sujet de l'interprétation ou de la signification à donner aux mots «sûreté ou sécurité» du public, la Commission doit appliquer le critère qui lui semble approprié, quelque [sic] soit l'affaire dont elle est saisie, en se fondant sur la preuve et les arguments des parties intéressées.

10. Il est implicite qu'on demande à la Commission de déterminer, outre le nombre ou les classes de contrôleurs aériens qui doivent être désignés en l'occurrence, les services qui doivent être maintenus dans les aéroports fédéraux pour assurer la sûreté ou la sécurité du public en cas de grève. Il est possible que ce soit ceux que le ministre des Transports et(ou) le gouvernement ont déterminés. La Commission précise cependant que si telle était sa décision, alors il lui serait inutile de «désigner» tous les contrôleurs de la circulation aérienne, comme le demande l'employeur. D'autre part, elle pourrait conclure que les services pourraient être considérablement réduits, selon ce que les parties ont déjà décidé lors de négociations antérieures, sans nuire à la sûreté ou à la sécurité du public. Si telle était sa décision, le nombre de contrôleurs aériens qu'il lui faudrait «désigner» serait de beaucoup inférieur. Il va sans dire que si la Commission optait pour cette dernière solution, ou si elle décidait que le niveau des services qui doit être maintenu était inférieur à celui exigé par le ministre des Transports et(ou) le gouvernement pour assurer la sûreté et la sécurité du public, le gouvernement éprouverait énormément de difficultés à mettre sa décision en pratique. En dépit de ce fait, la présente Commission, compte tenu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique tel [sic] qu'elle existe présentement n'a d'autre choix que de déterminer les services qui, à son avis, seront nécessaires pour la sûreté ou la sécurité du public. Naturellement elle ne sera en mesure de prendre cette décision qu'après avoir entendu et étudié la preuve et les arguments des parties à l'appui de leur position respective.

11. Par conséquent, la Commission demande que cette affaire soit mise au rôle en vue d'une audition où elle entendra la preuve des parties relativement aux services d'aéroports qui doivent être maintenus par les membres de l'unité de négociation du groupe de la circulation aérienne dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public, et du nombre et des classes de contrôleurs de la circulation aérienne qui doivent être désignés pour assurer le maintien de ces services.

C'est par suite de ces directives de la Commission que l'audience a été tenue et que la décision qui fait l'objet du présent pourvoi a été rendue le 7 avril 1981. J'ai cité de longs extraits de la décision rendue par la Commission le 27 janvier 1981, car ils illustrent bien le raisonnement qui l'a amenée à conclure qu'elle ne serait en mesure de déterminer l'étendue des services devant être maintenus en cas de grève qu'une fois que les parties auraient déposé

my view, the Board erred in its interpretation of the authority conferred upon it by subsection 79(1).

As was pointed out by my brother Pratte J., the subsection merely empowers the Board to designate the employees whose duties are related to the safety or security of the public. It does not authorize the Board to determine the level of service to be provided. Counsel for the employer apparently advanced this proposition to the Board early in the proceedings leading to the April 7 decision. In answer thereto the Board had this to say:

With respect, it would seem that counsel has misconstrued the reference to "level of services" in the Board's decision of January 27. A careful reading of paragraph 10 of that decision makes it clear that it is the level of services to be provided by air traffic controllers that is referred to. It should be self-evident that in order to determine which air traffic controllers (numbers and classes) should be designated under section 79, it is necessary to determine which services (level of services) provided by air traffic controllers must be maintained in the interest of the safety or security of the public in the event of a lawful strike. To be sure, certain consequences about levels of services other than air traffic control may flow from a determination under section 79 of the Act—decisions by the Minister of Transport regarding operations of airports, by private air carriers regarding the scheduling or cancellation of flights, by pilots of commercial or private aircraft whether or not to fly, etc.—but it is not the Board that directs what these levels of services should be. [Emphasis added.]

Later in these reasons, in paragraph 31, the Board summarized the approach it intended to and did adopt in making its determination:

31. In the absence of an agreement of the parties the Board must now proceed to make its determination of designated employees in accordance with section 79 of the Act. It is consistent with the language of section 79 of the Act and with the Board's jurisprudence since 1969 to state the issues in the present case as follows. Given the fact that certain air services must be maintained in the interest of the safety or security of the public and the extent to which the safety or security of aircraft operations are dependent on effective air traffic control: (i) What duties are performed by air traffic controllers the continued performance of which is necessary in the interest of the safety or security of the public? (ii) What other possible but unpredictable situations involving the safety or security of the public would require that adequate air traffic control services be available if these contingencies were to arise? (iii) In light of (i) and (ii), what are the numbers and distribution of

devant elle les preuves à l'appui de leur position respective. Je suis d'avis que la Commission a fait erreur en interprétant ainsi le pouvoir que lui confère le paragraphe 79(1).

Comme l'a souligné mon collègue le juge Pratte, le seul pouvoir dont dispose la Commission en vertu de ce paragraphe est celui de désigner les employés dont les fonctions touchent à la sûreté ou à la sécurité du public. Cette disposition ne l'autorise aucunement à déterminer l'étendue des services qui doivent être maintenus. Apparemment, c'est là l'argument que l'avocat de l'employeur a invoqué devant la Commission au début des procédures qui ont donné lieu à la décision du 7 avril 1981. La Commission lui a répondu de la façon suivante:

Avec tout le respect dû, il me semble que l'employeur a mal interprété l'allusion au «niveau de services» de la Commission dans sa décision du 27 janvier. Une lecture attentive du paragraphe 10 de cette décision permet de voir clairement que c'est du niveau de services fournis par les contrôleurs de la circulation aérienne dont il est question. Il devrait être évident que pour déterminer quel nombre et quelles classes de contrôleurs de la circulation aérienne doivent être désignés en vertu de l'article 79, il faut déterminer quels services (quel niveau de services) ils doivent continuer d'offrir, aux fins de la sécurité du public, quand une grève légale est déclarée. Il est certain qu'une décision rendue en vertu de l'article 79 de la Loi peut avoir des conséquences sur les niveaux d'autres services que ceux du contrôle de la circulation aérienne, si par exemple le Ministre des Transports décide de réduire les activités des aéroports, les compagnies de transport aérien, de modifier leur horaire ou d'annuler des vols, les pilotes d'avions commerciaux ou privés de ne pas voler, etc., mais il n'incombe pas à la Commission de déterminer dans quelle mesure ces services devraient être maintenus. [C'est moi qui souligne.]

Plus loin dans ses motifs, soit au paragraphe 31, la Commission a résumé la démarche qu'elle entendait suivre et qu'elle a d'ailleurs effectivement suivie, pour rendre sa décision:

31. Faute d'une entente entre les parties la Commission, d'après l'article 79 de la Loi doit maintenant se prononcer en matière de désignation. Il est conforme à l'article 79 et à la jurisprudence de la Commission depuis 1969 de formuler les questions soulevées en l'occurrence de la façon suivante. Etant donné que certains services aériens doivent être maintenus dans l'intérêt de la sûreté et de la sécurité du public, et dans la mesure où la sécurité des opérations aériennes dépend de l'efficacité du contrôle de la circulation aérienne: i) Quelles fonctions les contrôleurs de la circulation aérienne doivent-ils continuer d'exercer dans l'intérêt de la sûreté et de la sécurité du public? ii) Quelles sont les autres situations, possibles mais imprévisibles, mettant en cause la sûreté ou la sécurité du public, qui nécessiteraient la présence de services adéquats de la circulation aérienne au cas où elles surviendraient? iii) D'après les réponses aux questions i) et ii), quels doivent être le nombre et

air traffic controllers that, pursuant to section 79 of the PSSRA, are or would be necessary in the interest of the safety or security of the public, and must be so designated by the Board?

These clarifications of the Board's views serve a useful purpose in that they demonstrate the error made by the Board more clearly, perhaps, than the quotations earlier set out herein from the Board's decision of January 27, 1981. They show that the Board perceived its duty to be, first, "to determine which services . . ." provided by the air traffic controllers must be maintained and, second, to determine the number and classes of air traffic controllers to be designated to provide such services. But that is not what section 79 directs. As I read the section, it does not impose on the Board the duty of determining which services rendered by the controllers must be maintained in the event of a strike. Moreover, it does not require or authorize the Board to determine the number or classes of employees to be designated to perform those duties or to prescribe limitations on the scope of the duties of various employees or classes of employees for such purpose.

The sole duty of the Board pursuant to subsection 79(1) is to determine, before a conciliation board has been established, what employees or classes of employees in the bargaining unit are, at the date the matter is being determined, performing duties which are necessary for the safety and security of the public. Neither the wording of the subsection taken by itself nor in the context of the Act as a whole contemplates that such a determination is to be made on the basis of the safety and security necessities of the public only in a strike situation. It follows that the subsection does not authorize the Board to designate duties to be performed or the extent of services to be rendered in the event of a strike. The words of the section are clear, unambiguous and unequivocal and do not require an interpretation which enlarges the ambit of the Board's duty for the implementation of the direction contained therein. The Board's fundamental error was in arrogating to itself a power which the section did not confer upon it.

la répartition des contrôleurs de la circulation aérienne qui, en vertu de l'article 79 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, sont ou seraient nécessaires dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public, et doivent pour cette raison être désignés par la Commission?

"

Ces précisions concernant les vues de la Commission nous révèlent, de manière encore plus évidente peut-être que ne le font les extraits précités de la décision du 27 janvier 1981, l'erreur commise par cet organisme. Elles montrent en effet que la Commission percevait son rôle comme étant d'abord, «de déterminer quels services. . .» fournis par les contrôleurs aériens devaient être maintenus et, ensuite, de déterminer le nombre et les classes de contrôleurs aériens qui devaient être désignés pour assurer ces services. Ce n'est toutefois pas ce que prévoit l'article 79. A mon avis, cet article n'impose pas à la Commission le devoir de déterminer lesquels des services assurés par les contrôleurs doivent être maintenus dans l'éventualité d'une grève. En outre, cette disposition ne demande ni ne permet à la Commission de déterminer le nombre ou les classes d'employés qui doivent être désignés pour remplir ces fonctions ou de fixer à cette fin des limites à l'étendue des fonctions des divers employés ou classes d'employés.

f

Le seul devoir imposé à la Commission par le paragraphe 79(1) consiste à déterminer, avant qu'un bureau de conciliation ne soit formé, quels sont les employés ou les classes d'employés de l'unité de négociation qui occupent au moment où la Commission prend sa décision des fonctions dont l'exercice est nécessaire à la sûreté et à la sécurité du public. Rien dans le libellé du paragraphe pris isolément ou dans le contexte plus général de la Loi dans son ensemble n'indique que la Commission doit prendre sa décision à la lumière des mesures qui s'imposent pour assurer la sûreté et la sécurité du public en cas de grève seulement. Il s'ensuit que la Commission n'est pas autorisée en vertu de ce paragraphe à déterminer les tâches qui doivent être accomplies ou l'étendue des services qui doivent être fournis en cas de grève. Les termes de l'article sont explicites et ne présentent aucune ambiguïté ou équivoque. Point n'est besoin de leur donner une interprétation qui vienne accroître l'étendue des devoirs de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre des prescriptions de cet article. L'erreur fondamentale com-

The adoption of the construction of the subsection which Pratte J. and I propose, does not, as counsel for the respondent urged that it did, deprive a substantial portion of the bargaining unit of its right to strike. The right of public servants to strike is qualified by the Act. If agreement by the employer and the employees or the bargaining agent, can be reached as to which employees are to be designated that agreement will end the matter. On the other hand absent agreement, the Board designates those employees or classes of employees whose duties bring them within subsection 79(1).<sup>3</sup> Paragraph 101(1)(c)<sup>4</sup> then operates to preclude such designated employees from participating in a strike. It is the operation of those sections of the Act which deprives the employees so designated of the strike option. The fact that such persons may have elected to bargain for a collective agreement through the conciliation/strike process rather than through arbitration, not knowing that they would become designated employees and thus not permitted to strike, cannot be permitted to influence or affect the construction to be given subsection 79(1).

Nor can the fact that in the past the employer and the bargaining agent were able to agree on the number of air traffic controllers to be designated before a strike have any influence on the interpretation given. The task imposed on the Board is to carry out the will of Parliament as expressed in the Act—no more, no less. If that necessitates reaching a result which differs from that previously reached by mutual agreement of the parties, that fact cannot in any way affect the construction of

<sup>3</sup> 79. (1) Notwithstanding section 78, no conciliation board shall be established for the investigation and conciliation of a dispute in respect of a bargaining unit until the parties have agreed on or the Board has determined pursuant to this section the employees or classes of employees in the bargaining unit (hereinafter in this Act referred to as "designated employees") whose duties consist in whole or in part of duties the performance of which at any particular time or after any specified period of time is or will be necessary in the interest of the safety or security of the public.

<sup>4</sup> 101. (1) No employee shall participate in a strike

(c) who is a designated employee.

mise par la Commission fut de s'arroger un pouvoir que l'article ne lui conférait nullement.

L'interprétation que mon collègue le juge Pratte et moi-même en donnons n'a pas pour résultat, comme l'a fait valoir l'avocat de l'intimée, de priver une importante partie des membres de l'unité de négociation de leur droit de grève. La Loi restreint ce droit dont jouissent les fonctionnaires. Si l'employeur et les employés ou leur agent négociateur parviennent à s'entendre sur la question de savoir quels sont les employés qui doivent être désignés, il n'y a plus de problème. Par contre, à défaut d'une telle entente, la Commission désigne les employés ou les classes d'employés dont les fonctions les font tomber sous le régime du paragraphe 79(1)<sup>3</sup>. L'alinéa 101(1)(c)<sup>4</sup> entre alors en jeu pour empêcher ces employés désignés de participer à une grève. C'est l'application de ces deux dispositions de la Loi qui fait perdre aux employés désignés leur droit de grève. Le fait que ces employés aient pu choisir de négocier leur convention collective par le biais du processus conciliation/grève plutôt que par celui de l'arbitrage, ignorant qu'ils seraient désignés et privés de leur droit de grève, ne peut influencer sur l'interprétation qui doit être donnée au paragraphe 79(1).

De même, le fait que l'employeur et l'agent négociateur aient pu par le passé s'entendre, avant le déclenchement d'une grève, sur le nombre de contrôleurs aériens à désigner ne doit pas jouer de rôle en ce qui concerne l'interprétation de ce paragraphe. La Commission n'a pour tâche que d'exécuter la volonté exprimée par le Parlement dans sa Loi, sans plus. Si pour ce faire, il lui faut en arriver à un résultat qui diffère de celui découlant des ententes intervenues auparavant entre les

<sup>3</sup> 79. (1) Nonobstant l'article 78, il ne doit pas être établi de bureau de conciliation pour l'enquête et la conciliation d'un différend relatif à une unité de négociation tant que les parties ne se sont pas mises d'accord ou que la Commission n'a pris, aux termes du présent article, aucune décision sur la question de savoir quels sont les employés ou les classes d'employés de l'unité de négociation (ci-après dans la présente loi appelés «employés désignés») dont les fonctions sont, en tout ou en partie, des fonctions dont l'exercice à un moment particulier ou après un délai spécifié est ou sera nécessaire dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public.

<sup>4</sup> 101. (1) Ne doit participer à une grève aucun employé

(c) qui est un employé désigné.

the section. Past practice does not, as the Board seemed to think, provide a guide for it to consider in designating employees. The only guide is provided by the words of subsection 79(1). Those words do not support the construction given by the Board.

For the foregoing reasons, as well as for the reasons expressed by Pratte J., I would dispose of the application in the manner proposed by him.

\* \* \*

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

KERR D.J.: I have considered the reasons for judgment of Pratte J. and Urie J. The relevant facts and issues are set forth in their reasons, with which I agree, and therefore I need not repeat them here. I also agree with their proposed disposition of this section 28 application.

It is unquestionable that the air traffic controllers normally exercise a substantial control of air traffic in Canada, including a large volume of commercial air passenger operations of the various airlines. The occupational group definition of the Air Traffic Control Group in the *Canada Gazette*, March 25, 1967, Vol. CI, No. 12, quoted in the minority decision of two members of the Public Service Staff Relations Board, reads as follows:

The control of air traffic to ensure its safe and expeditious movement through controlled airspace and on the maneuvering areas of airports.

The employer's statement for designation of air traffic controllers under section 79 of the *Public Service Staff Relations Act*, submitted to the Board on November 20, 1980, was made following a decision under the *Aeronautics Act* to maintain all government aerodromes and air stations operational at all reasonable times.

parties, qu'il en soit ainsi, mais cela ne peut en aucune façon influencer sur l'interprétation à donner audit article. Les pratiques antérieures ne constituent pas, comme a semblé le croire la Commission, un guide qu'elle doit suivre pour désigner des employés. Elle doit se guider uniquement sur les termes du paragraphe 79(1) qui, d'ailleurs, n'appuient en rien l'interprétation qu'elle a donnée de cet article.

Pour ces motifs et pour ceux exprimés par le juge Pratte, je me rangerais derrière la décision de ce dernier.

\* \* \*

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

LE JUGE SUPPLÉANT KERR: J'ai pris connaissance des motifs de jugement prononcés par les juges Pratte et Urie. Les faits et les questions se rapportant au litige étant énoncés dans leurs motifs auxquels je souscris, il m'est par conséquent inutile de les reprendre dans les présents motifs. De plus, je suis d'accord avec leur décision en ce qui concerne cette demande fondée sur l'article 28.

Il est indéniable que la bonne marche de la circulation aérienne au Canada, notamment celle d'un important volume de vols commerciaux de passagers offerts par diverses compagnies d'aviation, dépend pour une large part du travail des contrôleurs aériens. Dans leur décision, les deux membres minoritaires de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique ont rapporté cette définition du groupe professionnel du contrôle du trafic aérien tirée de la *Gazette du Canada*, 25 mars 1967, Vol. CI, n° 12:

Contrôler le trafic aérien afin d'en assurer le mouvement sûr et rapide dans l'espace aérien contrôlé et sur les aires de manœuvre des aéroports.

La demande présentée par l'employeur à la Commission le 20 novembre 1980 afin d'obtenir la désignation de contrôleurs aériens en vertu de l'article 79 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* faisait suite à une décision prise en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* en vue d'assurer que les services de tous les aéroports et stations ou postes aéronautiques relevant de l'autorité fédérale soient maintenus en tout temps raisonnable.

In making a determination under section 79 of what performance of duties of air traffic controllers is or will be necessary in the interest of the safety or security of the public (where in this instance objection to the employer's submission had been filed with the Board) the Board must ascertain what, in fact, the duties of the controllers are at the time of such determination, and it is on the basis of such existing duties that the Board must determine whether the controllers have duties that consist in whole or in part of duties the performance of which is or will be necessary in the interest of the safety or security of the public (not what "operations" of the airlines are necessary in that interest) and what designation should accordingly be made. It appears to me that on this occasion the majority of the members of the Board did not make their determination of designation on the basis of those duties. On the contrary, in paragraph 41 of their decision they specified certain duties as being necessary in the interest of the safety or security of the public; and it is clear that the duties there specified did not include the then existing duties of the air traffic controllers applicable to the current normal commercial air traffic. What the majority members of the Board did (and the view of the dissenting minority) is stated in the following concluding sentences of the minority decision:

The Board's decision is to restrict the provision of safety or security to a very limited portion of the public and we are unable to concur in this. We would have designated all of those air traffic controllers who normally fulfill the operational function of ensuring the safe and expeditious movement of aircraft through controlled air space and on the manoeuvring areas of airports.

For the above reasons, and the reasons expressed by Pratte J. and Urie J., I agree with the disposition of this section 28 application as proposed by Pratte J. and agreed by Urie J.

Lorsque la Commission est appelée à déterminer les fonctions des contrôleurs aériens dont l'exécution est ou sera nécessaire dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public (lorsque dans l'espèce elle a été saisie de l'opposition aux prétentions de l'employeur), elle doit définir la nature exacte des fonctions de ces employés au moment précis où elle prend sa décision. C'est à partir de la nature de ces fonctions à ce moment précis que la Commission doit décider si les contrôleurs occupent des fonctions qui sont, en tout ou en partie, des fonctions dont l'exercice est ou sera nécessaire dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public (et non pas quelles sont les «activités» des compagnies aériennes qui sont nécessaires dans cet intérêt) et ensuite quelles sont les désignations qui s'imposent. Il me semble que dans le cas qui nous est soumis, les membres majoritaires de la Commission n'ont pas effectué les désignations en respectant ce processus. Au contraire, au paragraphe 41 de leur décision, ils se sont prononcés sur le caractère essentiel de certaines fonctions; par ailleurs, les fonctions mentionnées à ce paragraphe ne comprenaient de toute évidence pas les fonctions exercées par les contrôleurs aériens à l'époque de la décision relativement aux vols commerciaux ordinaires. Ce qu'ont fait les membres majoritaires de la Commission (ainsi que le point de vue de la minorité) est énoncé dans les dernières phrases de la décision minoritaire:

La Commission a décidé de ne l'assurer qu'à une très faible partie du public et nous ne pouvons être d'accord avec sa décision. Nous aurions désigné tous les contrôleurs de la circulation aérienne préposés à l'exploitation qui ont pour fonction régulière de veiller à ce que les aéronefs se déplacent rapidement et en toute sécurité dans l'espace aérien contrôlé et sur les aires de manœuvre des aéroports.

Pour les motifs précités ainsi que pour ceux exprimés par les juges Pratte et Urie, je souscris à leur décision relativement à la présente demande fondée sur l'article 28.