

T-2327-76

T-2327-76

The Queen in right of Canada (Plaintiff)

v.

James M. Livingston and J. Michael Tonner (Defendants)

Trial Division, Addy J.—Ottawa, June 18 and 19, 1976.

Aeronautics—Jurisdiction—Injunction—Agreement ratified between Air Traffic Control Association and plaintiff—Executive of Association purporting to declare ratification vote invalid—Strike vote duly called—Executive intending to call strike if vote favourable—Plaintiff seeking to restrain defendants and controllers from striking—Federal Court Act, s. 17(4)—Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 18, 20-22, 92, 96(5), 98(1)(a),(2), 101-104.

An agreement was entered into between the Air Traffic Control Association and plaintiff, was executed and was ratified, though defendants argued that there was not the confirmation in writing required by section 2 of the *Public Service Staff Relations Act*. Subsequently, the executive of the Association purported to declare the ratification vote invalid and to require another vote based solely on the resignation of the Commissioner appointed to inquire into bilingual air traffic control. A strike vote was duly and regularly called, and the executive intended to call a strike within 48 hours. Defendants claimed that there was every expectation of such a vote. Plaintiffs sought to restrain defendants and controllers employed by the Ministry of Transport from striking.

Held, an interlocutory injunction *quia timet* is granted until June 28, 1976. As to whether, by reason of powers given the Public Service Staff Relations Board, the Conciliation Board and the Chief Adjudicator under the *Public Service Staff Relations Act*, this Court has jurisdiction, if the allegations were established, and defendants were to strike, such action would be unlawful by virtue of section 101 of the Act, and in contravention of defendants' general duties as servants of the Crown. A right of action would lie against them for damages, and for that reason, injunction would lie. Where a superior court of legal and equitable jurisdiction has the right to award damages, it generally possesses the required corollary jurisdiction to restrain the occurrence of the acts causing or likely to cause such damages.

The agreement was in effect from May 31, 1976; there was written ratification. Even if the executive were empowered to declare the vote invalid (which power, based solely on an *ex post facto* occurrence, totally unrelated to either the procedure or subject matter of the vote, would be strange and undemocratic) it would be inoperative at law in so far as an employer is

La Reine du chef du Canada (Demanderesse)

c.

James M. Livingston et J. Michael Tonner (Défendeurs)

Division de première instance, le juge Addy—Ottawa, le 18 et 19 juin 1976.

Aéronautique—Compétence—Injonction—Ratification de l'accord entre l'Association des contrôleurs de la circulation aérienne et la demanderesse—Le bureau de l'Association souhaite déclarer le vote de ratification nul—Le vote de grève a été dûment organisé—Le bureau a l'intention de donner un préavis de grève si le vote est favorable—La demanderesse cherche à interdire aux défendeurs et aux contrôleurs de se mettre en grève—Loi sur la Cour fédérale, art. 17(4)—Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 18, 20-22, 92, 96(5), 98(1)(a),(2), 101-104.

Un accord a été conclu entre l'Association des contrôleurs de la circulation aérienne et la demanderesse; cet accord a été signé et ratifié, quoique les défendeurs soutenaient qu'il n'y avait eu aucune confirmation écrite comme l'exigerait l'article 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Par la suite, le bureau de l'Association souhaitait déclarer le vote de ratification nul et demander un autre vote motivé par la démission du Commissaire nommé pour enquêter sur le bilinguisme dans le contrôle de la circulation aérienne. Un vote de grève a été dûment et régulièrement organisé et le bureau avait l'intention de donner un préavis de grève de 48 heures. Les défendeurs prétendaient qu'ils s'attendaient à un tel vote. La demanderesse cherchait à interdire aux défendeurs et aux contrôleurs employés par le ministère des Transports d'entrer en grève.

Arrêt: une injonction interlocutoire *quia timet* est accordée ayant effet jusqu'au 28 juin 1976. Quant à la question de savoir si, en raison des pouvoirs conférés à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, au bureau de conciliation et à l'arbitre en chef en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, la Cour fédérale est compétente, si les allégations étaient établies et si les défendeurs se mettaient effectivement en grève, ils commettraient un acte illégal en vertu de l'article 101 de la Loi et contreviendraient aux obligations générales qui leur incombent, en qualité d'agents de la Couronne. Les défendeurs pourraient faire l'objet d'un droit d'action pour dommages causés, et l'injonction pourrait être utilisée pour ce motif. Lorsqu'une cour supérieure de *common law* et d'*equity* a le pouvoir d'accorder des dommages-intérêts, elle détient en général la compétence connexe nécessaire lui permettant d'éviter l'apparition de faits provoquant ou susceptibles de provoquer de tels dommages.

L'accord est entré en vigueur le 31 mai 1976; il y a eu une ratification écrite. Même si le bureau avait le pouvoir de déclarer le vote nul (sur le seul fondement de la survenance ultérieure d'un fait sans aucun rapport avec la procédure de vote ni avec l'objet du vote), ce pouvoir serait étrange et peu démocratique et il serait sans aucun effet légal en ce qui

concerned, in the face of a signed and ratified agreement, for, in effect it would be purporting to give the employees' association the right to unilaterally rescind the contract without reference to its terms. Thus, the case falls within sections 101 and 102 of the Act. Grave and irreparable harm will be caused Canadian and foreign travellers and business, and possibly, Canada's reputation. Conversely, as defendants' reason for calling the strike was nothing more than concern for public safety, there is no evidence of any harm being caused them as controllers; the *status quo* from a safety standpoint will exist in any event until sometime after the end of the present agreement. Should public safety be endangered, defendants could only be affected as members of the public. And, air traffic safety policy is a direct Government responsibility. Finally, the safety motive is undoubtedly an artificial one; the Association might well be attempting to do indirectly what it cannot do directly. Unfortunately for it the safety issue is the responsibility of government.

APPLICATION.

COUNSEL:

A. M. Garneau, M. Kelen and P. Chodos for plaintiff.

J. P. Nelligan, Q.C., and J. Johnson for defendants.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for plaintiff.

Nelligan/Power, Ottawa, for defendants.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

ADDY J.: I have carefully reviewed the evidence presented on behalf of both parties and considered the law and the arguments submitted by counsel. I would like at this stage to deal with a preliminary matter before considering the evidence. This matter is a question of law which was not mentioned or argued by counsel before me yesterday and which nevertheless when I went into the considerations affecting this case caused me some concern. Briefly put, it is whether by reason of the various powers given the Public Service Staff Relations Board, the Conciliation Board and the Chief Adjudicator under the Act, this Court might be deprived of any jurisdiction it might otherwise have in this matter—by reason of subsection (4), section 17 of the *Federal Court Act* or otherwise.

concerne l'employeur avec lequel vient d'être signée une convention collective dûment ratifiée, comme en l'espèce, car cela tiendrait à donner à l'association d'employés le droit de résilier unilatéralement la convention, sans se reporter aux conditions du contrat lui-même. Par conséquent, l'affaire relève des dispositions des articles 101 et 102 de la Loi. Les entreprises et les voyageurs étrangers et canadiens subiront des dommages sérieux et irréparables qui nuiront à la réputation du Canada. En revanche, la grève envisagée par les défendeurs étant uniquement motivée par le souci de la sécurité du public, rien ne prouve qu'ils subissent un préjudice quelconque dans leur emploi de contrôleurs. Le *statu quo* sera de toute façon maintenu du point de vue de la sécurité jusqu'à l'expiration du présent accord. Même si la sécurité du public est mise en danger, c'est seulement en tant que membres du public que les défendeurs en seraient concernés. La politique concernant la sécurité de la circulation aérienne relève de la responsabilité directe du gouvernement. Pour conclure, la sécurité du public est sans le moindre doute une raison factice; l'Association pourrait bien essayer de faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement. Malheureusement, pour elle, la question de sécurité relève de la responsabilité du gouvernement.

d REQUÊTE.

AVOCATS:

A. M. Garneau, M. Kelen et P. Chodos pour la demanderesse.

J. P. Nelligan, c.r., et J. Johnson pour les défendeurs.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour la demanderesse.

Nelligan/Power, Ottawa, pour les défendeurs.

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

LE JUGE ADDY: J'ai examiné attentivement les preuves présentées au nom des deux parties ainsi que la loi et les thèses avancées par les avocats. J'aimerais aborder maintenant une question préliminaire avant d'examiner les preuves. Il s'agit d'une question de droit qui n'a pas été mentionnée ni débattue par les avocats en ma présence hier et qui me préoccupe, néanmoins, lorsque j'examine les motifs de cette affaire. En résumé, il s'agit de savoir si, en raison des différents pouvoirs conférés par la Loi à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, au bureau de conciliation et à l'arbitre en chef, la Cour fédérale peut être privée de toute compétence qu'elle peut avoir par ailleurs dans ce domaine—en vertu de l'article 17(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* ou d'une autre loi.

I reviewed the *Public Service Staff Relations Act* last evening albeit in a somewhat cursory fashion due to the urgency of this matter, with this particular problem in mind. The pertinent sections appear to be sections 18 and 103 as to the powers of the Board, sections 98(1)(a), 92 and 96(5) as to the powers of the Chief Adjudicator. These sections as well as the sections of the *Federal Court Act* granting general jurisdiction to this Court must of course be read in the light of the fact that this Court does not as in the case of superior courts of the provinces possess general common law supervisory powers or any powers that are not provided by statutes, or any jurisdiction that is not provided by statute.

Section 18 when taken by itself might appear to be broad enough to encompass powers of an injunctive nature but it is trite that a section in any statute must never be read by itself but in the context of the whole Act. When read with sections 20, 21 and 22 it cannot, in my view at least, be taken to encompass the present situation. As to section 103, although it gives the Board the power to make a declaratory order it does not give the right to make an executory order and neither in this section nor anywhere else in the Act could I find any power in the Board to enforce such an order by contempt proceedings or executory proceedings or otherwise.

The provisions of section 104 making a contravention of both sections 101 and 102 an offence punishable on summary conviction by prison or fine are no substitute for nor can they be taken as ousting any civil injunctive jurisdiction which might exist otherwise, as criminal and civil proceedings are different in nature.

As to section 98(1)(a) and 98(2) it appears to me that any obligations of the defendants in the case at bar to refrain from striking, if such obligations do exist, would not arise out of the collective agreement as such in the sense that they are not directly or indirectly related to its specific provisions, but are collateral thereto and would arise from the mere existence of the agreement irrespective of its terms.

J'ai examiné hier soir la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, assez rapidement, étant donné l'urgence de cette affaire, en gardant ce problème spécifique à l'esprit. Les articles pertinents semblent être les articles 18 et 103 en ce qui concerne les attributions de la Commission, les articles 98(1)a, 92 et 96(5) en ce qui concerne les attributions de l'arbitre en chef. Évidemment, il faut lire ces articles ainsi que ceux de la *Loi sur la Cour fédérale* qui lui confèrent une compétence générale en tenant compte du fait que, contrairement aux cours supérieures des provinces, celle-ci n'exerce pas un contrôle général de *common law* et n'exerce aucune attribution ou compétence qui ne soit prévue par une loi.

Il peut sembler que l'article 18 à lui seul est assez large pour englober des pouvoirs de nature injunctive; il est connu cependant qu'il ne faut pas lire un article de loi isolément mais dans le contexte de l'ensemble de la loi. Combiné avec les articles 20, 21 et 22, on ne peut prétendre, à mon avis du moins, qu'il s'applique à la présente situation. L'article 103 autorise bien la Commission à décerner une ordonnance déclaratoire mais il ne l'autorise pas à décerner une ordonnance exécutoire. Rien dans cet article ou ailleurs dans la Loi n'autorise la Commission à faire exécuter une telle ordonnance par des procédures fondées sur le refus d'obtempérer ou par des procédures exécutoires ou par tout autre moyen.

Les dispositions de l'article 104 qui font de toute contravention aux deux articles 101 et 102 une infraction punissable d'emprisonnement ou d'une amende sur déclaration sommaire de culpabilité, ne peuvent ni remplacer ni exclure les pouvoirs d'injonction civile existant par ailleurs, étant donné que les procédures criminelles et civiles sont de nature différente.

En ce qui concerne les articles 98(1)a) et 98(2), il me semble que l'obligation, si elle existe, qui incombe aux présents défendeurs de s'abstenir de faire la grève ne découle pas de la convention collective en tant que telle dans la mesure où cette obligation ne tient pas directement ou indirectement à ses dispositions particulières, mais y est accessoire et découle de la simple existence de la convention indépendamment de ses stipulations.

As to the jurisdiction of this Court to hear the action as instituted by the plaintiff, I find that if the allegations of fact were established and if the defendants took a strike action as proposed, such actions would be unlawful by reason of section 101 and would be in contravention of their general duties as servants of the Crown and a legal right of action would lie against them for damages caused the Crown by reason thereof. For that reason the equitable remedy of injunction would lie to restrain such damages. Where a superior court of both legal and equitable jurisdiction, such as the Federal Court of Canada possesses the right to award damages, it generally speaking, possesses the required corollary jurisdiction of restraining the occurrence or recurrence of the acts causing or likely to cause such damages.

In saying this I do consider the fact that in so far as section 101 is concerned or in other words the second part of the injunction as claimed, the relief requested amounts in effect to a mandatory injunction, since an order to refrain from ceasing to work is in effect a positive mandatory order to work. As stated previously the above legal considerations, although not argued, did give me some concern, but I did come to the conclusion that in the circumstances of this case the Court did have jurisdiction.

Dealing now with the questions of fact: except as may be required in order to understand my reasons, it is not my intention to review the facts which were ably and extensively referred to and argued yesterday by counsel. I make, however, the following findings of fact: an agreement was entered into between the duly authorized representatives of the Air Traffic Control Association on behalf of the members thereof and the representatives of the plaintiff. This agreement was in writing and was duly executed by the representatives of both parties, subject only to a favourable ratification vote of the membership of the Association. This evidence is in fact uncontradicted. The ratification vote took place and in fact favoured the ratification. This ratification is not only referred to in the affidavit submitted on behalf of the plaintiff, but is also confirmed in the affidavit

En ce qui concerne la compétence de la Cour pour connaître de l'action engagée par la demanderesse, j'estime que si les allégations de fait étaient établies et si les défendeurs se mettaient effectivement en grève, ils commettraient un acte illégal en vertu de l'article 101 et contreviendraient aux obligations générales qui leur incombent, en qualité d'agents de la Couronne; ils pourraient alors faire l'objet d'un droit d'action légale pour les dommages causés à la Couronne. C'est pour ce motif que l'injonction, recours en *equity*, peut être utilisée pour éviter de tels dommages. Lorsqu'une cour supérieure de *common law* et d'*equity*, comme la Cour fédérale du Canada, a le pouvoir d'accorder des dommages-intérêts, elle détient en général la compétence connexe nécessaire lui permettant d'éviter l'apparition ou la récurrence de faits provoquant ou susceptibles de provoquer de tels dommages.

En affirmant ceci, je tiens compte du fait que, dans la mesure où il est question de l'article 101 c.-à-d. de la deuxième partie de l'injonction demandée, le redressement exigé équivaut en réalité à une injonction obligatoire, étant donné qu'une ordonnance interdisant la cessation du travail équivaut en réalité à une ordonnance obligatoire imposant la poursuite du travail. Comme je l'ai déjà dit, ces considérations juridiques m'ont préoccupé, même si elles n'ont pas été débattues, mais j'ai conclu en fin de compte que la Cour était compétente en l'espèce.

Passons maintenant aux questions de fait. Sauf pour la compréhension de mes motifs, je n'ai pas l'intention de reprendre l'exposé des faits auxquels les avocats se sont largement rapportés et qu'ils ont plaidés hier. Je ferai cependant les conclusions de fait suivantes; les représentants dûment autorisés de l'Association des contrôleurs de la circulation aérienne au nom de ses membres et les représentants de la demanderesse ont conclu un accord écrit et dûment signé par les représentants des deux parties, sous la seule réserve d'un vote favorable de ratification de l'ensemble des membres de l'Association. Ces éléments de preuve ne sont pas contredits. Le vote a eu lieu en faveur de la ratification. Celle-ci est mentionnée non seulement dans l'affidavit présenté au nom de la demanderesse, mais elle est également confirmée dans l'affidavit de M. Livingston, président de l'Association

of Mr. Livingston, the President of the Association and one of the defendants herein, which was sworn to yesterday and filed at the hearing yesterday afternoon.

In paragraph 13 of this affidavit Mr. Livingston states and I quote:

Following the vote which was held on May 31st I made a statement to the press saying that the Canadian Air Traffic Control Association voted in favour of ratifying Treasury Board's revised offer of settlement of the contract dispute.

On examining the agreement itself I find at law that except as to ratification it complies in every way with the definition of a collective agreement as contained in section 2 of the Act.

Counsel for the defendants argued that although there was a vote in favour of the ratification, there was no confirmation in writing to the plaintiff of such ratification, and that such confirmation is required pursuant to the provisions of section 2. The agreement reads as follows and again I quote:

Subject to the ratification by the membership, the collective agreement between the parties dated August 22, 1974, subject to the express provisions set out below shall be deemed to have continued in force until May 31, 1976, and shall be renewed June 1, 1976, amended by substituting the clauses agreed upon between the parties as set out below:

And the clauses are set out below.

The duly executed contract itself provides in writing, as I have just read, only that it is subject to ratification by the membership and such ratification has in fact occurred. The express condition outlined in the contract has been fulfilled and I am not of the view that in such circumstances, the law, and more particularly section 2 of the Act, requires in addition that the employer be advised in writing of the ratification.

In any event, even if the fact of ratification must be communicated in writing I experience no difficulty in finding that the letter of the 11th of June 1976 from the defendant Livingston as President of the Association to Mr. P. V. Dawson as representative of the employees does constitute such written notification. The letter states in part and again I quote from the second paragraph:

Since the ratification vote announced on May 31, 1976 was based among other things on Mr. John Keenan's appointment

et défendeur dans la présente affaire, pour lequel il a prêté serment hier et qui a été déposé à l'audience hier après-midi.

^a Au paragraphe 13 de cet affidavit, M. Livingston déclare—je cite:

[TRADUCTION] A la suite du vote effectué le 31 mai, j'ai présenté un compte rendu à la presse déclarant que l'Association canadienne des contrôleurs de la circulation aérienne a ratifié l'offre modifiée du Conseil du Trésor concernant le règlement du litige contractuel.

^b J'ai examiné l'accord proprement dit et j'estime qu'en droit, à l'exception de la ratification, il est conforme sous tous les points à la définition de la convention collective figurant à l'article 2 de la Loi.

^c L'avocat des défendeurs prétend qu'aucune confirmation écrite de cette ratification n'a été adressée à la demanderesse, bien que le vote ait été favorable à la ratification, et que l'article 2 exige une telle confirmation. Voici le texte de l'accord que je cite de nouveau:

^d [TRADUCTION] Sous réserve de la ratification par l'ensemble des membres, la convention collective signée par les parties le 22 août 1974, soumise aux dispositions expresses mentionnées ci-dessous, est réputée demeurer en vigueur jusqu'au 31 mai 1976 et sera renouvelée le 1^{er} juin 1976 et modifiée en substituant les clauses énoncées ci-dessous sur lesquelles les parties se sont entendues;

^e Suivent lesdites clauses.

^f Le contrat proprement dit, dûment signé prévoit seulement par écrit, comme je viens de le lire, qu'il est soumis à la ratification de l'ensemble des membres et cette ratification a été effectivement donnée. La condition expresse mentionnée dans le contrat a été remplie et je ne pense pas, dans ces circonstances que la Loi, et plus précisément l'article 2 exige en outre que l'employeur soit informé par écrit de la ratification.

^g De toute façon, même si la ratification doit être communiquée par écrit, je n'ai aucune peine à conclure que la lettre du 11 juin 1976 adressée par le défendeur Livingston, président de l'Association, à P. V. Dawson, représentant des employés, constitue une telle notification écrite. La lettre déclare notamment (de nouveau je cite le second paragraphe):

^h [TRADUCTION] Étant donné que le vote de ratification annoncé le 31 mai 1976 dépendait entre autres de la nomina-

as the Commissioner of Inquiry, and Mr. Keenan has since resigned that appointment, the CATCA National Council has declared that vote invalid.

I can attribute no other reasonable interpretation to the meaning of that paragraph but that the ratification vote of the 31st of May 1976 in fact approved and ratified—did in fact approve and ratify the contract. In any event, both parties had apparently in their evidence supplied the same interpretation as Mr. Livingston himself in paragraph 13 which I have just quoted stated and I repeat again that he made a statement to the press to the effect that the Association had, and I quote:

... voted in favour of ratifying the Treasury Board's revised offer of settlement.

It is to be noted also that the statement was made to the press and obviously for the purpose of publication not only to the plaintiff but to the public at large. Since the letter refers to the statement made to the press on that day it incorporates the statement itself by reference. It is also interesting to note that what the defendant Livingston referred to in yesterday's affidavit as the "Treasury Board's revised offer of settlement" was in fact the actual agreement executed on behalf of both parties and not a mere offer of settlement.

I therefore find that the agreement was in full force and effect from the 31st of May 1976.

The evidence also shows that, when the agreement was executed and ratified, neither the question of the existence of the special commission nor the nomination of Mr. Keenan was made a term or condition of either the agreement or of the ratification vote. The executive of the Association after Mr. Keenan's resignation as Commissioner purported to declare the ratification vote invalid and to require another vote on the question of ratification. Contrary to the argument advanced by counsel for the defendants the grounds of such a declaration of invalidity were not any irregularity in the voting or in any matter leading up to the vote itself, nor any alleged previous action or misrepresentation of any representative of the plaintiff, but the sole grounds are clearly and simply and unequivocally stated as being the resignation of Mr. Keenan, an event which happened some seven days after ratification, i.e. after the ratification vote was announced. There is not the slightest

tion de M. John Keenan au poste de commissaire enquêteur, et que depuis, M. Keenan a renoncé à cette nomination, le Conseil national de l'ACCCA a déclaré ce vote nul.

Je ne peux que déduire de ce passage que le vote de ratification du 31 mai 1976 a effectivement approuvé et ratifié le contrat. De toute façon, les deux parties avaient apparemment fourni dans leur déposition la même interprétation que M. Livingston au paragraphe 13 précité: je répète qu'il a déclaré à la presse que l'Association avait, je cite:

[TRADUCTION] ... ratifié l'offre modifiée du Conseil du Trésor concernant le règlement du litige.

On remarquera également que le compte rendu a été présenté à la presse dans le but évident d'être communiqué non seulement à la demanderesse mais aussi à l'ensemble du public. Étant donné que la lettre renvoie au communiqué de presse présenté ce jour-là, elle l'inclut par référence. Il faut également remarquer que ce que le défendeur Livingston qualifie dans l'affidavit d'hier d' [TRADUCTION] «offre modifiée du Conseil du Trésor concernant le règlement» constitue en fait l'accord véritable signé au nom des deux parties et non pas une simple offre de règlement.

Par conséquent, j'estime que l'accord est effectivement entré en vigueur le 31 mai 1976.

La preuve montre également que, lorsque l'accord a été signé et ratifié, la question de l'existence d'une commission spéciale et de la nomination de M. Keenan n'était pas une condition de l'accord ni du vote de ratification. Le bureau de l'Association, après la démission de M. Keenan de son poste de commissaire, souhaitait déclarer le vote de ratification nul et demander un autre vote sur cette question. Contrairement à la thèse de l'avocat des défendeurs, une telle déclaration d'invalidité n'était pas motivée par une irrégularité du vote ou par une question concernant le vote proprement dit, ni par une mesure ou déclaration erronée antérieure d'un représentant de la demanderesse, mais, comme cela a été déclaré clairement, simplement et sans équivoque, le seul motif en est la démission de M. Keenan, événement qui s'est produit environ une semaine après la ratification, c.-à-d. après que le vote de ratification ait été annoncé. La preuve ne permet absolument pas de

suggestion in the evidence that the plaintiff was in any way instrumental in bringing about this resignation.

As to the power of the National Council or executive of the Association to declare the vote invalid as it purported to do at its meeting of the 7th of June, no authority was quoted from the rules or by-laws of the Association purporting to grant such a power. In so far as the Association itself is concerned, it would be strange indeed if any such authority did exist which would allow its executive to declare a vote which is in all respects a proper one, as invalid on the sole basis of an occurrence *ex post facto*, totally unrelated to either the procedure at the time of the vote or the subject matter of the vote. However, if such a power did exist in the executive, and I would like to repeat that it would be a very strange and glaringly undemocratic one, by by-law or otherwise, it would be completely inoperative at law in so far as an employer is concerned where, as in the present case, a collective agreement has been signed and duly ratified, for it would in effect be purporting to give the employees' association the right to unilaterally and without reference to the terms of a legal contract, rescind that contract. The case therefore falls squarely within the provisions of sections 101 and 102 of the Act.

The following facts are also clear and undisputed: one, a strike vote has been duly and regularly called and the results will be announced around noon today. Two, if the vote is favourable to a strike it is the firm intention of the executive to call a strike within 48 hours or possibly earlier. Three, according to the defendants there is every expectation that the vote will overwhelmingly favour a strike.

As to the balance of convenience, which is a matter which must also be considered even at this stage of the proceedings, grave and irreparable harm will be caused the members of the general public in Canada and to many businesses who rely on air transport as well as to foreigners travelling in Canada and foreign businesses dealing with Canadians. Harm will also be caused to the reputation of Canada, or might possibly be caused to the reputation of Canada in the field of air transportation due to these factors and due also, among

penser que la demanderesse a joué un rôle quelconque dans cette démission.

^a En ce qui concerne le droit du Conseil national ou du bureau de l'Association à déclarer le vote nul, comme il voulait le faire lors de l'assemblée du 7 juin, il n'a été cité aucun argument tiré des règles ou règlements de l'Association pouvant justifier un tel pouvoir. Pour l'Association proprement dite, l'existence d'un tel pouvoir serait vraiment surprenante, qui autoriserait le bureau à déclarer nul un vote régulier sur tous les plans, sur le seul fondement de la survenance ultérieure d'un fait sans aucun rapport avec la procédure de vote ni avec l'objet du vote. Cependant, si ce bureau disposait, en vertu d'un règlement ou autrement, d'un pouvoir aussi rare et aussi peu démocratique, il serait de toute façon sans aucun effet légal en ce qui concerne l'employeur avec lequel vient d'être signée une convention collective dûment ratifiée, comme en l'espèce, car cela tendrait en réalité à donner à l'association d'employés le droit de résilier unilatéralement la convention, sans se reporter aux conditions du contrat lui-même. Par conséquent, l'affaire relève en tous points des dispositions des articles 101 et 102 de la Loi.

^f Les faits suivants sont également clairs et incontestés: tout d'abord, un vote concernant la grève a été dûment et régulièrement organisé et ses résultats seront annoncés aux environs de midi. Deuxièmement, si le vote est en faveur de la grève, le bureau a la ferme intention de donner un préavis de grève de 48 heures ou peut-être moins. Troisièmement, il est très probable, selon les défendeurs, que la majorité se prononcera en faveur d'une grève.

^j En ce qui concerne la question de la prépondérance des inconvénients, que l'on doit également prendre en considération même à ce stade des procédures, l'ensemble du public canadien et de nombreuses entreprises qui dépendent du transport aérien ainsi que les étrangers qui se rendent au Canada et les entreprises étrangères en pourparlers avec des canadiens subiront des dommages sérieux et irréparables. Ces événements nuiront ou pourront nuire à la réputation du Canada dans le domaine des transports aériens en raison notam-

other things, to the responsibility assumed by this country in the control of the air traffic in the Western Atlantic air space.

On the other hand, since the only reason for the intended strike has been repeatedly declared to be a concern for public safety and nothing else, according to the evidence before me, should such a situation in fact exist there is no evidence whatsoever of any harm being caused the defendants in their capacity or employment as air traffic controllers. There is also uncontradicted evidence that the status quo from a safety standpoint will exist in any event, or might very well exist in any event until sometime after the term of the present collective agreement has expired. It seems very clear that even should their worst fears be realized and the safety of the public in fact be endangered, they could not be affected except as members of the general public. The policy regarding general safety in air traffic in this country is the direct responsibility of government.

It is therefore clear on the evidence submitted before me that the plaintiff has on the facts and the law established a *prima facie* right to the relief claimed in the notice of motion.

Injunction, however, being a discretionary power and equitable remedy, it has often been stated that a party seeking this remedy must come into the Court with its hands clean. Such is undoubtedly the case here in so far as the evidence before me is concerned. But in deciding on the equities between the parties and in coming to the conclusion whether the jurisdiction which I now feel I have, should in fact be exercised, the question of the motives and the true intentions of both parties might be of some relevance, including to some extent the motives and intentions of the defendants. Safety for the public has been announced as the sole reason for the proposed strike, all other factors having been settled satisfactorily. When one considers the bald fact of the status quo undertaking on behalf of Government which exists at the present time, it is very difficult, to say the least, for me to accept that the sole motive of all of the members of the Association favouring this strike vote at the present time and risking the possible loss of employment and of regular pay for what

ment des responsabilités assumées par ce pays dans le domaine du contrôle de la circulation dans l'espace aérien de l'Atlantique occidental.

D'autre part, étant donné que la grève envisagée n'est motivée, nous dit-on, que par le souci de la sécurité du public et par rien d'autre, et vu la preuve, si une telle situation existe réellement, rien ne prouve que les défendeurs subissent un préjudice quelconque dans leur situation ou dans leur emploi de contrôleurs de la circulation aérienne. Il est également prouvé et non controversé que le statu quo sera de toute façon assuré du point de vue de la sécurité, ou pourrait très bien l'être de toute façon jusqu'à l'expiration de la présente convention collective. Il ressort nettement que, même si leurs pires craintes devaient se réaliser et que la sécurité du public soit réellement mise en danger, ils ne seraient pas concernés de toute façon si ce n'est comme membres du public. La politique concernant la sécurité générale de la circulation aérienne dans ce pays relève de la responsabilité directe du gouvernement.

Les preuves dont je dispose montrent donc clairement que la demanderesse a prouvé, d'après les faits et le droit, qu'elle disposait d'un droit *prima facie* au redressement réclamé dans son avis de requête.

L'injonction relevant cependant d'un pouvoir discrétionnaire et d'un redressement en *equity*, on a souvent déclaré qu'une partie qui demande ce redressement doit se présenter devant la Cour avec les mains propres. C'est certainement le cas en l'espèce en ce qui concerne les preuves dont je dispose. Mais pour prendre une décision sur les droits des parties et pour conclure si je dois exercer réellement la compétence que j'estime maintenant avoir, la question des motifs et des intentions réelles des deux parties peut être pertinente, y compris dans une certaine mesure les motifs et les intentions des défendeurs. Comme seul motif de la grève envisagée, on a avancé la sécurité du public, tous les autres points ayant été réglés de façon satisfaisante. Compte tenu du fait que le gouvernement s'est engagé à maintenir le statu quo pour le moment, il m'est très difficile, pour ne pas dire plus, d'admettre que la seule raison pour l'ensemble des adhérents de l'Association de se prononcer actuellement en faveur de la grève, tout en risquant éventuellement de perdre leur emploi et leur

might turn out to be an extended period, that the sole motive is their altruistic concern for the safety of the public who might be landing in Quebec some one year hence.

This is without the slightest doubt in my mind an artificial motive as it would be completely illogical to act in this manner for the very obvious reason I have given. When one considers the vital position of Quebec in the manner of trans-Canada as well as intercontinental air traffic, it is evident that a much more logical and cogent motive would be the fear of loss of opportunities for advancement for unilingual controllers. It seems equally obvious that the *Official Languages Act* would prove an insurmountable obstacle for any such motive to be invoked, and that the Association might well be attempting to do indirectly what it cannot do directly, but unfortunately for it the question of safety, as I stated before, that is, the policy regarding public safety as such is not their responsibility, but the responsibility of Government.

It is obvious from my remarks that I am granting the injunction and its duration will be considered in view of what Mr. Nelligan stated yesterday, the fact that he wanted further opportunity to present other evidence at a later date to prepare his case more fully and to argue his points. I will, of course, treat this order as an interim one and give the defendants the right to cross-examine, if they so desire, under the affidavits submitted by the plaintiff or to offer or submit other evidence at another time before this Tribunal.

There is one more matter I would like to deal with and it was also of concern to me, but I overcame that concern in reading the statement, the undertaking submitted by counsel on behalf of the Crown. It has been, unfortunately, in this country for some years the habit of government, and I am not only referring to the federal government, but the municipal governments and the provincial governments, to constantly and perhaps without thinking too much of the consequences, rush to the tribunals for relief by injunctive procedures and then if the injunction is disregarded to do nothing about it. That accomplishes absolutely nothing but to bring into disrepute the courts and tribunals concerned and make members of the

salaire pour une durée peut-être assez longue, réside dans leur souci altruiste de la sécurité du public qui atterrira au Québec dans un an.

^a Il s'agit sans le moindre doute d'une raison factice puisqu'il serait tout à fait illogique d'agir de cette façon pour la raison évidente que j'ai exposée. Si l'on tient compte de la position vitale du Québec dans le domaine de la circulation ^b aérienne intercontinentale et à l'intérieur du Canada, il semble que la crainte ressentie par les contrôleurs unilingues de perdre des possibilités de promotion serait une raison beaucoup plus logique et convaincante. Il semble également évident que ^c la *Loi sur les langues officielles* se révélerait un obstacle insurmontable au moment d'invoquer un tel motif, et que l'Association pourrait bien essayer de faire indirectement ce qu'elle ne peut faire ^d directement mais malheureusement pour elle, la question de sécurité, c.-à-d. la politique concernant la sécurité du public en tant que telle, comme je l'ai déjà dit, ne relève pas de leur responsabilité, mais de celle du gouvernement.

^e Il ressort évidemment de mes observations que j'accorde l'injonction et sa durée sera fixée en tenant compte des déclarations faites hier par M. Nelligan qui souhaitait avoir la possibilité de présenter d'autres preuves à une date ultérieure pour ^f préparer plus complètement son argumentation. Cette ordonnance, bien sûr, sera provisoire et les défendeurs auront le droit de procéder à un contre-interrogatoire, s'ils le désirent, sur les affidavits ^g présentés par la demanderesse ou de présenter des preuves supplémentaires à ce tribunal.

J'aimerais aborder une autre question qui me préoccupait également, mais que j'ai résolue en lisant la déclaration, à savoir l'engagement pris par ^h l'avocat au nom de la Couronne. Dans ce pays, le gouvernement a pris malheureusement l'habitude depuis quelques années, et je ne parle pas seulement du gouvernement fédéral, mais des gouvernements municipaux et provinciaux, de venir immédiatement s'adresser aux tribunaux, peut-être sans ⁱ songer tellement aux conséquences, pour leur demander un redressement par des procédures d'injonction puis de ne rien faire lorsque l'injonction n'est pas observée. Cela ne fait que susciter le ^j discrédit à l'égard des cours et tribunaux concernés et inviter le public à penser que l'on peut ne

general public believe that a court order is something that as a matter of course can be disregarded. Fortunately it seems that this particular trend has been and is being stopped, both by executive action and by repeated admonitions of the courts. As a result of certain decisions and I believe to some extent as a result of one from my brother, Mr. Justice Cattanach, counsel representing governments have, in certain cases, furnished undertakings. I read the following undertaking which I did take into consideration because in granting an injunction a court must always consider whether its order will be futile or whether it will be used by the person requesting it.

The undertaking reads as follows:

An application is to be made on behalf of Her Majesty the Queen on June 18, 1976, under Rule 469 of the Federal Court Rules and General Orders to obtain an interlocutory injunction to restrain the above-named Defendants and Air Traffic Controllers employed with the Ministry of Transport from withdrawing their services in contravention of section 101(2)(a) of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35.

This will serve as a formal undertaking that, should the Court see fit to grant the requested interlocutory injunction, that the Deputy Attorney General of Canada on behalf of Her Majesty will take all necessary steps to facilitate the enforcement of the said injunctive order.

With those considerations in mind I grant the substantive portion of the motion. I will, however, amend the substantive part of a motion to include—I see it has been included. Now, I have a suggestion to make to counsel and since this matter seems to be of great importance and great urgency I am suggesting to Mr. Nelligan and I don't know whether it meets with his approval or not, but instead of having another hearing on this matter within 10 days, that we have the trial within 10 days. We can set June 28th for the trial of this action and we can, if counsel consent, consider the affidavits submitted as the pleadings, make an order dispensing with examination for discovery or other discovery and get on with the case. Otherwise, of course, if this injunction is adjourned to a further hearing of an interlocutory motion to continue it until trial, it will mean an extra proceeding and I don't think from what has been stated to me so far that the facts would be so difficult. It will be mostly a question of law that will be argued, I believe.

Do you wish some time to consider that?

pas observer une ordonnance décernée par une cour. Heureusement, il semble que l'on ait mis fin à cette tendance, à la fois par les mesures du gouvernement et par les sommations renouvelées des tribunaux. A la suite de certaines décisions et dans une certaine mesure, je crois, à la suite d'une décision de mon collègue, le juge Cattanach, les avocats représentant les gouvernements ont pris des engagements dans certains cas. Je cite l'engagement pris en l'espèce, et qui doit être pris en considération parce qu'une cour doit toujours se demander avant d'accorder une injonction, si son ordonnance sera inefficace ou si elle sera utilisée par la personne qui la demande.

Voici le texte de l'engagement:

[TRADUCTION] Une injonction interlocutoire sera demandée le 18 juin 1976 au nom de Sa Majesté la Reine, conformément à la Règle 469 des Règles et Ordonnances de la Cour fédérale pour interdire aux défendeurs et aux contrôleurs de la circulation aérienne susmentionnés, d'interrompre leurs services contrairement à l'article 101(2)a) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35.

La présente tiendra lieu d'engagement formel en vertu duquel, si la Cour juge utile d'accorder l'injonction interlocutoire demandée, le sous-procureur général du Canada représentant Sa Majesté prendra toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'exécution de ladite injonction.

Gardant ces considérations à l'esprit, j'accorde la partie principale de la requête. Cependant, je modifierai cette partie essentielle pour y comprendre—je vois que cela a été fait. Je proposerai maintenant aux avocats et puisque cette affaire semble être très importante et très urgente, je propose à M. Nelligan, j'ignore s'il donnera son accord ou non, que nous passions au procès dans les dix jours au lieu de tenir une autre audience sur cette affaire dans les dix jours. Nous pouvons fixer le procès de ce litige au 28 juin et si les avocats donnent leur accord, examiner les affidavits présentés et les plaidoiries, décerner une ordonnance dispensant de l'interrogatoire préalable ou de tout autre interrogatoire, et poursuivre l'affaire. Sinon, bien sûr, le renvoi de l'injonction à l'audience ultérieure d'une requête interlocutoire tendant à en prolonger les effets jusqu'au procès impliquera d'autres procédures. Je ne pense pas, d'après ce qui m'a été déclaré jusqu'à présent, que les faits soient aussi complexes. Ce sera essentiellement une question de droit qui sera plaidée, je crois.

Voulez-vous un moment pour réfléchir à cette proposition?

MR. NELLIGAN: I suggested that very same thing and I have a statement of defence here and I can serve it and the pleadings are then complete and I am prepared to go forward on the 28th of June.

HIS LORDSHIP: That is fine. Do you consent to that, Mr. Garneau?

MR. GARNEAU: Yes, I would, My Lord.

HIS LORDSHIP: Then this injunction which I will read in open court to make sure that there is no misunderstanding as to its terms shall be in full force and effect subject to any further order of this Court until 10:30 a.m. on the 28th of June. That is not this coming Monday but is a week from Monday.

The operative parts of the injunction which takes effect immediately is as follows:

THIS COURT DOTH GRANT AN INTERLOCUTORY INJUNCTION *quia timet* enjoining and restraining the defendants and each of them and their agents, servants and representatives or any person or persons acting under their instructions or any of them or anyone having knowledge of this order from the date of this order until the trial of this action from instructing, counselling . . .

and I wonder about the trial of this action, and perhaps I should take that out, Mr. Nelligan. It will be until a further order—until 10:30 a.m. on the 28th or any further order of this Court.

MR. NELLIGAN: Very well, My Lord.

HIS LORDSHIP: . . . counselling or advising Air Traffic Controllers employed with the Ministry of Transport who are subject to a collective agreement dated May 28, 1976, from withdrawing their services in contravention of section 101(2)(a) of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35.

AND THIS COURT DOTH GRANT AN INTERLOCUTORY INJUNCTION *quia timet* enjoining and restraining the defendants and any Air Traffic Controllers employed with the Ministry of Transport who are subject to a collective agreement dated May 28, 1976, and who have knowledge of this Order from withdrawing their services in con-

M. NELLIGAN: J'ai proposé exactement la même chose et j'ai en main la déclaration de la défense que je peux signifier; les plaidoiries seront alors achevées et je suis prêt à poursuivre le 28 juin.

SA SEIGNEURIE: Très bien. Êtes-vous d'accord M. Garneau?

M. GARNEAU: Oui, je le suis, votre Seigneurie.

SA SEIGNEURIE: Alors cette injonction, que je vais lire en audience publique afin de m'assurer qu'il n'y a pas de malentendu sur son contenu, aura plein effet jusqu'au 28 juin à 10h30 sous réserve de toute autre ordonnance de la Cour fédérale. Ce n'est pas lundi prochain mais lundi en huit.

Voici la partie de l'injonction qui prend effet immédiatement:

LA COUR FÉDÉRALE DÉCERNE UNE INJONCTION INTERLOCUTOIRE *quia timet* interdisant aux défendeurs et à chacun d'eux et à leurs mandataires, leurs agents et leurs représentants ou toute personne agissant sous leurs ordres ou à chacun d'eux ou à quiconque a eu connaissance de cette ordonnance, à partir de la date de celle-ci, jusqu'au procès d'enjoindre, de conseiller . . .

je m'interroge sur la date du procès; peut-être devrais-je retirer cela M. Nelligan. Mettons plutôt jusqu'à l'émission d'une autre ordonnance—jusqu'au 28 à 10h30 du matin ou jusqu'à toute autre ordonnance de la Cour fédérale.

M. NELLIGAN: Très bien, Monsieur.

SA SEIGNEURIE: . . . de conseiller aux contrôleurs de la circulation aérienne employés par le ministère des Transports et soumis à une convention collective, en date du 28 mai 1976, d'interrompre leurs services contrairement à l'article 101(2)a) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35.

ET LA COUR FÉDÉRALE DÉCERNE UNE INJONCTION INTERLOCUTOIRE *quia timet* interdisant aux défendeurs et aux contrôleurs de la circulation aérienne employés par le ministère des Transports et soumis à une convention collective en date du 28 mai 1976, qui ont eu connaissance de cette ordonnance, d'interrompre leurs services contrairement

travention of section 101(2)(a) of the *Public Service Staff Relations Act*.

Is there any question about the text of this, Mr. Nelligan?

MR. NELLIGAN: In view of the fact that my friend has given me the advance draft copy, My Lord, I have made the amendment with regard to the date, and I can assure Your Lordship that we have the text and we can obtain the formal text in due course from the Registrar and it is not necessary to serve it on anyone here today.

HIS LORDSHIP: Then at the suggestion of counsel for the defendants, who is showing his usual co-operation with the Court, there will be an order exempting service of this order on both defendants; is that correct?

MR. NELLIGAN: Yes, My Lord, they are both in Court.

HIS LORDSHIP: Thank you.

—Adjournment.

à l'article 101(2)(a) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

Avez-vous des questions concernant ce texte, M. Nelligan?

a

M. NELLIGAN: Étant donné que mon collègue m'a donné l'avant-projet d'injonction, j'ai modifié la date et je peux vous assurer que nous disposons du texte et que le registraire pourra nous communiquer le texte formel en temps utile; il n'est pas nécessaire de le signifier à quiconque ici présent.

b

SA SEIGNEURIE: Alors, sur proposition de l'avocat des défendeurs qui témoigne de sa collaboration habituelle avec la Cour, il sera décerné une ordonnance dispensant la signification de cette ordonnance aux deux défendeurs; cela convient-il?

c

M. NELLIGAN: Oui, Monsieur le juge, ils sont tous deux présents.

d

SA SEIGNEURIE: Merci.

—Ajournement.