

T-4640-80

T-4640-80

**The Queen and Attorney General of Canada
(Plaintiffs)**

v.

Wayne Perry, Robin Mercer, Vernon Abram Warkentin, Bruce Norman Nahorny, Normand Rivest, Patrick Tupper, Douglas Harold Church, Brian Alexander Wilson, David E. English, Frederick G. Brock, Robert William Randall, Gareth Leland Gwilliam in their personal capacity and also as representatives of all of the employees of the Government of Canada included in the Air Traffic Controllers Group Bargaining Unit (Defendants)

Trial Division, Walsh J.—Ottawa, October 9, 1980.

Prerogative writs — Quia timet injunction — Labour relations — Plaintiffs apply for an interlocutory injunction to restrain air traffic controllers from engaging in illegal "wild-cat" strikes — A relatively small number of air traffic controllers failed to perform the duties they were obligated to perform under the existing contract on a series of occasions, contrary to the instructions of union leaders — Disruptions have since ceased — Members of the public have suffered and will suffer, if disruptions recur, hardship, inconvenience and financial loss — Whether this is a proper case for bringing a class action pursuant to Rule 1711 — Whether an injunction should be granted on a quia timet basis — Injunction to issue so as to prohibit withdrawal of services in concert with other members of the Canadian Air Traffic Control Association — Federal Court Rule 1711 — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 101(2)(a), 103.

Heath Steele Mines Ltd. v. Kelly (1978-79) 7 C.P.C. 63, referred to. *Blackie v. Postmaster-General* (1976) 61 D.L.R. (3d) 566, referred to.

MOTION.

COUNSEL:

W. Nisbet, Q.C. for plaintiffs.
C. H. MacLean and *D. Jewitt* for defendants.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for plaintiffs.
Nelligan/Power, Ottawa, for defendants.

**La Reine et le procureur général du Canada
(Demandeurs)**

a c.

Wayne Perry, Robin Mercer, Vernon Abram Warkentin, Bruce Norman Nahorny, Normand Rivest, Patrick Tupper, Douglas Harold Church, Brian Alexander Wilson, David E. English, Frederick G. Brock, Robert William Randall et Gareth Leland Gwilliam, tant à titre personnel qu'en qualité de représentants de tous les employés du gouvernement du Canada compris dans l'unité de négociation du groupe des contrôleurs de la circulation aérienne (Défendeurs)

Division de première instance, le juge Walsh—Ottawa, le 9 octobre 1980.

d Brefs de prérogative — Injonction quia timet — Relations du travail — Les demandeurs sollicitaient une injonction interlocutoire interdisant aux contrôleurs de la circulation aérienne de déclencher des grèves «sauvages» illégales — Un nombre relativement faible de contrôleurs aériens n'ont pas, à diverses occasions, rempli les fonctions prévues dans le contrat en vigueur, au mépris des instructions de leurs chefs syndicaux — Les interruptions de service ont depuis cessé — Des voyageurs ont connu et connaîtront, si les interruptions de service se reproduisent, des difficultés, des inconvénients et des pertes pécuniaires — Il y avait à déterminer si l'action concernant une classe de personnes, prévue à la Règle 1711, était appropriée en l'espèce — Il fallait également déterminer si une injonction devait être accordée sur la base quia timet — Il a été jugé qu'il y avait lieu de prononcer une injonction pour interdire tout arrêt de travail déclenché de concert avec les autres membres de l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien — Règle 1711 de la Cour fédérale — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 101(2)a, 103.

Arrêts mentionnés: *Heath Steele Mines Ltd. c. Kelly* (1978-79) 7 C.P.C. 63; *Blackie c. Le ministre des Postes* (1976) 61 D.L.R. (3^e) 566.

h
REQUÊTE.

AVOCATS:

W. Nisbet, c.r. pour les demandeurs.
C. H. MacLean et *D. Jewitt* pour les défendeurs.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour les demandeurs.
Nelligan/Power, Ottawa, pour les défendeurs.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

WALSH J.: Plaintiffs apply for an interlocutory injunction restraining defendants and all the air traffic controllers employed by the Government of Canada who are included in the air traffic controllers group bargaining unit and who are employees for the purposes of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35 until the trial of this action from engaging in a strike in contravention of clause 101(2)(a) of the *Public Service Staff Relations Act*.

The proceedings arise from a series of failures to report for work at scheduled times or to remain at work for the scheduled periods at various airports throughout Canada, principally Dorval Airport, Toronto Airport and Vancouver Airport, at various times since September 1, 1980, as a result of which the direction and control of air traffic was seriously disrupted with consequent danger to members of the public being transported by air who have suffered and will suffer hardship, inconvenience and financial loss if these withdrawals of service should continue.

The seriousness of even temporary disruptions of air traffic cannot be over-emphasized and is pertinent in deciding whether such an injunction should be granted on a *quia timet* basis, since for the time being, in any event, the disruptions have ceased. When such disruptions occur, usually without notice, since they have during September been on what is colloquially called a "wild-cat" basis, by union militants who have defied the instructions of their leaders to perform the duties they are obligated to perform, since their contract does not expire until December 31, 1980, this has resulted in serious flight delays or cancellations for the consequences of which the airlines are not obligated to compensate passengers. Connections are missed, hotel bookings at resorts frequently cannot be cancelled, elderly people, some in ill-health spend hours waiting in airports or have to seek and pay for hotel accommodation, unaccompanied children going to visit grandparents or friends are stranded in a strange airport, frequently without funds, persons travelling urgently to seek medical attention or visit sick or dying relatives cannot

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

LE JUGE WALSH: Les demandeurs sollicitent une injonction interlocutoire interdisant aux défendeurs et à tous les contrôleurs de la circulation aérienne au service du gouvernement du Canada qui appartiennent à l'unité de négociation du groupe des contrôleurs de la circulation aérienne et qui sont des employés au sens de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35, de se mettre en grève en violation de l'alinéa 101(2)a) de ladite Loi, et ce, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la présente action.

Les présentes procédures sont engagées à la suite de défauts de se présenter au travail au temps prévu et de départs avant l'heure intervenus à plusieurs reprises, depuis le 1^{er} septembre 1980, aux différents aéroports canadiens, notamment à ceux de Dorval, de Toronto et de Vancouver. De ce fait, le contrôle de la circulation aérienne est sérieusement perturbé, ce qui met en danger la vie de voyageurs qui ont connu et connaîtront des difficultés, des inconvénients et des pertes pécuniaires si cet état de choses persiste.

On ne saurait trop insister sur la gravité des interruptions, même temporaires, de la circulation aérienne. Il échet d'en tenir compte pour décider si une injonction doit être accordée *quia timet*, puisque pour le moment ces interruptions ont cessé. Survenues en septembre, d'habitude sans préavis, dans le cadre de ce qu'on appelle communément une grève [TRADUCTION] «sauvage» déclenchée par des militants syndicaux au mépris des instructions de leurs chefs de remplir les fonctions prévues dans leur contrat, puisque celui-ci n'expirait qu'au 31 décembre 1980, ces interruptions de service ont causé des retards sérieux dans les vols et des annulations pour lesquels les compagnies d'aviation ne sont pas obligées d'indemniser les passagers. Des correspondances sont manquées, des réservations d'hôtel dans des lieux de villégiature ne peuvent pas toujours être annulées, des personnes âgées, dont certaines sont en mauvaise santé, passent des heures entières à attendre dans les aéroports ou doivent se loger à l'hôtel à leurs frais, des enfants non accompagnés rendant visite à des grands-parents ou à des amis sont abandonnés,

proceed, business deals are lost as a result of missed appointments, enormous bills are incurred by the airlines for overtime work of harassed ticket agents and others. In short the matter is so serious in its consequences for third parties, the travelling public, that such illegal strikes or walk-outs must never be tolerated and if there is even the slightest chance of their recurring the injunction should be granted.

It should also be said that "booking off sick" (without medical certificate), "study sessions" (really pep talks to encourage walk-outs or slow-downs), slow-downs justified as "working to rule" but in actuality a refusal in most cases to perform normal contractual services, and similar euphemisms for disrupting work are in my view equivalent to going on strike, without being honest enough to admit it, in the hope that in this manner salary loss or suspensions may be avoided.

The union in this case is not to blame but only those who engaged in such activity.

Counsel for one of the defendants who was served argued the case very ably. She pointed out, as is undoubtedly true that different named defendants might have different defences and contended that this is not a proper case for bringing a class action pursuant to Rule 1711 of the Rules of this Court. Reference was made to the cases of *Heath Steele Mines Ltd. v. Kelly* (1978-79) 7 C.P.C. 63, a New Brunswick case and to *Blackie v. Postmaster-General* (1976) 61 D.L.R. (3d) 566 on the ground that the interests of all the persons in the class are not the same. To adopt this argument would make the proceedings impossible on a *quia timet* basis. There can be no infringement of an injunction which has not yet been issued, so past conduct of any of the named defendants or of other members of the union the proceedings name them to represent is not in issue, save to indicate

la plupart du temps sans argent, dans un aéroport étranger, des personnes qui doivent voyager d'urgence pour se faire soigner ou rendre visite à des parents malades ou mourants sont bloquées à l'aéroport, des opérations commerciales échouent par suite de rendez-vous manqués, les compagnies d'aviation doivent supporter d'importants frais pour les heures supplémentaires d'agents de voyage harcelés et d'autres membres du personnel. Bref, le problème est si lourd de conséquences pour les tiers, les passagers, que ces grèves ou débrayages illégaux ne doivent jamais être tolérés et que s'il existe le moindre risque de voir cet état de choses se reproduire, l'injonction doit être accordée.

Il convient de souligner que [TRADUCTION] «se porter malade» (sans certificat médical), faire des [TRADUCTION] «séances d'étude» (il s'agit en réalité de discussions destinées à encourager les débrayages ou ralentissements), procéder, sous prétexte de respecter scrupuleusement les règles, à des ralentissements qui constituent, dans la plupart des cas, un refus d'exécuter ses fonctions, et les autres euphémismes du même genre utilisés pour désigner les cessations de travail sont, à mon avis, autant de tactiques qui équivalent à faire grève sans être assez honnête pour l'avouer, afin d'éviter toute perte de salaire ou toute suspension.

En l'espèce, l'attitude du syndicat est irréprochable. Les seuls à blâmer sont les auteurs de ces actions.

L'argumentation de l'avocate de l'un des défendeurs, auquel l'action a été signifiée, est très solide. Elle fait valoir, et cela est incontestable, que les différents défendeurs cités pourraient disposer de moyens de défense différents et que l'action concernant une classe de personnes visée à la Règle 1711 de la Cour n'est pas appropriée en l'espèce. Pour appuyer sa thèse selon laquelle toutes les personnes engagées dans une procédure n'ont pas le même intérêt, l'avocate a fait mention des arrêts *Heath Steele Mines Ltd. c. Kelly* (1978-79) 7 C.P.C. 63, une cause du Nouveau-Brunswick, et *Blackie c. Le ministre des Postes* (1976) 61 D.L.R. (3^e) 566. Adopter cette thèse rendrait irrecevables des procédures *quia timet*. Il ne saurait y avoir de violation d'une injonction qui n'a pas été rendue. Aussi les agissements antérieurs d'aucun des défendeurs dénommés ni d'aucun autre

the probability of recurrences of such illegal conduct by the named defendants or other members of the bargaining unit, who might well be different individuals. The fact that only a relatively small number of the union members defied the recommendations of their union representatives and engaged in these illegal withdrawals of services, nevertheless makes it necessary to designate all members of the air traffic controllers bargaining unit as a class as defendants as it cannot be determined which of them might engage in further illegal activity. In the reasons for judgment in the case of *The Queen v. Rahoman*¹ dealing with strikes by members of the Public Service Alliance of Canada, issued yesterday I had occasion to say at pages 780-781:

Since the jurisprudence does indicate however that it is concerted illegal action by members of a bargaining group which may be enjoined to return to work, rather than an individual who cannot be so enjoined, and the present proceedings are directed against the members of the bargaining groups participating in an illegal strike, rather than against the groups themselves, I am wording the order so as to enjoin the members from engaging in concerted illegal withdrawal of services with other members of the groups.

In the present case the striking members did not act on recommendations of union officers but quite the contrary but there is sufficient evidence to indicate that these were not individual decisions, but decisions made in concert with and after discussion with other union members.

Defendants' counsel also submitted that it is not sufficient that illegal acts have been done in the past but that jurisprudence indicates that there must be a real and present fear of them being repeated if they are not enjoined. It is admitted that at present air traffic control is operating normally and she contends that there is no jurisprudence justifying the issue of an injunction when workers have voluntarily returned to work without having been enjoined to do so, so that plaintiffs can merely have it to hold over the heads of the air traffic controllers for use if necessary. She rejects the argument that an injunction against persons who are not intending to disobey it can do no

¹ [1981] 1 F.C. 773.

membre du syndicat qu'ils sont dits représenter dans les procédures ne sont-ils en cause, sauf pour indiquer la possibilité d'une reprise des activités illégales de la part des défendeurs dénommés ou d'autres membres de l'unité de négociation, qui pourraient bien être des personnes différentes. Le fait qu'un nombre relativement faible des membres du syndicat ait défié les recommandations de ses représentants syndicaux et se soit livré à des arrêts de travail illégaux n'en rend pas moins nécessaire de citer collectivement comme défendeurs tous les membres de l'unité de négociation du groupe des contrôleurs de la circulation aérienne, puisqu'on ne saurait déterminer lesquels d'entre eux s'engageront dans de nouvelles activités illégales. Je me suis du reste exprimé ainsi aux pages 780 et 781 des motifs du jugement rendu hier dans l'affaire *La Reine c. Rahoman*¹ affaire relative aux grèves déclenchées par des membres de l'Alliance de la Fonction publique du Canada:

La jurisprudence posant qu'il ne peut être ordonné de reprendre le travail qu'à des membres d'une unité de négociation faisant illégalement grève et non pas à une personne en tant que telle, et les procédures étant en l'espèce dirigées contre les membres des unités de négociation ayant illégalement cessé le travail plutôt que contre les groupes eux-mêmes, l'ordonnance sera libellée de manière à interdire aux membres de participer à toute cessation concertée illégale de travail avec d'autres membres des groupes.

En l'espèce, les grévistes ont agi contrairement aux recommandations des représentants syndicaux. Tout indique cependant qu'il ne s'agissait pas là de décisions individuelles, mais de décisions prises de concert et après discussion avec les autres membres du syndicat.

L'avocate des défendeurs soutient également que, selon la jurisprudence, il ne suffit pas que des actes illégaux aient été accomplis dans le passé, mais qu'il doit exister des motifs réels et actuels de craindre qu'ils ne se reproduisent s'ils ne sont pas interdits. Il est avéré qu'à l'heure actuelle, le contrôle de la circulation aérienne se fait normalement et l'avocate prétend qu'il n'existe aucune jurisprudence qui justifie le prononcé d'une injonction lorsque les travailleurs sont, de leur plein gré, retournés au travail sans y être forcés par une injonction, à seule fin de fournir aux demandeurs une menace qu'ils pourraient laisser planer sur les contrôleurs de la circulation aérienne. Elle rejette

¹ [1981] 1 C.F. 773.

harm, contending that this is an infringement of their civil liberties.

Although defendants contend that there have been no work stoppages since September 28, 1980, a dispute arose respecting bilingual air traffic control at Dorval between October 2 and 5, which was supposedly settled after consultations by October 6, with an agreement to be implemented on October 15. The affidavit of Malcolm F. Morell, Chief of Operations discloses that he has been informed that on the evening shift on October 7, 1980, disruption of flights occurred by the controllers restricting the volume of traffic in a manner more severe than required by the restrictions agreed to.

With respect to the situation in Toronto disputes arose over classification and on September 4, 1980, Department of Transport management after a study stated that Treasury Board had agreed in principle to revise the classification standard but that the study would take a year to complete. There was no guarantee of any change. Controllers who failed to report on September 1, 5 and 28 were suspended for one day, an earlier 5-day suspension which precipitated the September 28 strike being rescinded. Grievances may be submitted about these suspensions.

It would not be useful, nor does time permit, to go into all the affidavits submitted. Fortunately the dissension seems to have quietened for the moment. On the other hand it certainly cannot be said that all the issues giving rise to the conflict, especially in Montreal and Toronto, have been finally and definitely resolved. There may be merit in the contentions of the air traffic controllers, and what may be excessive delays in furnishing proper equipment or dealing with issues raised may have greatly frustrated them, but their motive for striking, whether valid or not, cannot justify them in breaking the law and their contract by doing so.

What is especially significant is that during the withdrawals of services in September members acted against the advice of their union. Mr. Aubry, Vice-President of the Canadian Air Traffic Con-

l'argument voulant qu'une injonction rendue contre des personnes qui n'ont pas l'intention de l'enfreindre ne cause aucun préjudice, prétendant que cela porte au contraire atteinte à leurs libertés civiles.

Bien que les défendeurs prétendent qu'il n'y a eu aucun arrêt de travail depuis le 28 septembre 1980, un conflit est survenu entre les 2 et 5 octobre, relativement au bilinguisme dans le contrôle de la circulation aérienne à l'aéroport de Dorval. Ce conflit était censé, après consultations, avoir été réglé le 6 octobre, avec un accord entrant en vigueur le 15 octobre. Or, d'après son affidavit, Malcolm F. Morell, chef des opérations, a été informé que, le 7 octobre 1980, la perturbation des vols causée par les contrôleurs de l'équipe du soir a restreint le volume de la circulation d'une façon plus importante que ce que prévoyaient les restrictions convenues.

A Toronto, les conflits portaient sur la classification. Le 4 septembre 1980, la direction du ministère des Transports a, après étude, déclaré que le Conseil du Trésor avait accepté en principe de réviser les critères de classification, mais que l'étude prendrait un an. Il n'y a eu aucune garantie de changement. Les contrôleurs qui ne s'étaient pas présentés au travail les 1^{er}, 5 et 28 septembre ont été suspendus pour une journée, la suspension antérieure de 5 jours qui avait précipité la grève du 28 septembre ayant été annulée. Ces suspensions sont susceptibles de donner lieu à des griefs.

Il serait inutile d'examiner tous les affidavits soumis et le temps ne le permet d'ailleurs pas. Heureusement, la dissension semble s'être calmée pour le moment. Par contre, on ne saurait affirmer que tous les points ayant donné lieu au conflit, notamment à Montréal et à Toronto, ont été définitivement réglés. Il se peut que les prétentions des contrôleurs soient fondées et que les retards excessifs à fournir l'équipement adéquat et à régler les points litigieux soulevés les aient beaucoup frustrés. Mais que leur grève ait ou non un motif légitime ne saurait justifier la violation de la loi et de leur contrat.

Il convient de souligner que, durant les arrêts de travail en septembre, les membres ont agi contrairement à l'avis de leur syndicat. M. Aubry, vice-président de l'Association canadienne du contrôle

trol Association refers to a “spontaneous temporary withdrawal of services”. While he states that at present “no withdrawal of services is planned or is likely to occur” it is clear that the union is unable to control some of its members. While these may be relatively few and the great majority are law-abiding, the latter may have to suffer the inconvenience of an injunction to insure that the transgressors or would-be transgressors do not engage in further withdrawals of service during the existence of the contract. Events have proven beyond the slightest doubt that the failure to report for work, or deliberate slow-down of relatively few members acting in concert can completely disrupt air services.

Defendants’ counsel queries why plaintiffs did not first proceed under the provisions of section 103 of the *Public Service Staff Relations Act* for a declaration of illegality by the Public Service Staff Relations Board. The answer given to this was that it was unnecessary to have a hearing to determine that the “wild-cat strikes” of air traffic controllers were illegal, and as was pointed out in other cases the delays in enforcing penalties which are in any event probably inadequate would make this procedure useless, especially since what is sought is a *quia timet* injunction. Moreover in the Public Service Alliance case there was some negotiating impact in such a finding. It is admitted that it has been determined by jurisprudence that the existence of that statute does not deprive the Court of jurisdiction over these proceedings. Finally defendants’ counsel raised the issue of laches, stating that these proceedings should have been brought immediately after September 28. The simple answer to this is that there is at least some indication that problems still occurred at least at Dorval Airport as recently as October 7.

An injunction will therefore issue with the terms however being modified so as to prohibit withdrawal of services in concert with other members of the Canadian Air Traffic Control Association.

du trafic aérien, fait état d’un [TRADUCTION] «arrêt de travail temporaire et spontané». Bien qu’il déclare qu’actuellement, [TRADUCTION] «aucun arrêt de travail n’est projeté ou n’est susceptible de se produire», il est clair que le syndicat n’a plus l’obéissance de certains de ses membres. Bien que ces membres soient relativement peu nombreux et que la grande majorité des membres respecte la loi, ces derniers devront supporter l’inconvénient d’une injonction propre à assurer que les contrevenants actuels ou virtuels ne déclencheront pas d’arrêts de travail durant la durée de validité du contrat. Il est de notoriété publique que le fait pour quelques membres agissant de concert de ne pas se présenter au travail ou de ralentir le travail peut perturber complètement les services aériens.

L’avocate des défendeurs se demande pourquoi les demandeurs n’ont pas tout d’abord, en application de l’article 103 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, cherché à faire déclarer la grève illégale par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. La réponse est qu’il était superflu de tenir une audition pour déterminer le caractère illégal des «grèves sauvages» des contrôleurs de la circulation aérienne et que, ainsi qu’il a été souligné dans d’autres affaires, les retards dans l’application des pénalités—pénalités qui, en tout état de cause, sont probablement inadéquates—rendraient inutile cette procédure, surtout lorsque ce qui est demandé est une injonction *quia timet*. De plus, dans le cas de l’Alliance de la Fonction publique, une telle décision influait sur les négociations. Les parties admettent que, d’après la jurisprudence, l’existence de cette loi ne prive pas la Cour de sa compétence sur ces procédures. Finalement, l’avocate des défendeurs soulève la question du retard à agir, faisant valoir que ces procédures auraient dû être engagées immédiatement après le 28 septembre. Il suffit pour repousser cet argument de rappeler qu’il y a des raisons de croire qu’à l’aéroport de Dorval tout au moins des difficultés se sont élevées pas plus tard que le 7 octobre.

Une injonction sera donc prononcée, qui sera libellée de façon à interdire tout arrêt de travail déclenché de concert avec les autres membres de l’Association canadienne du contrôle du trafic aérien.