

Canadian Air Traffic Control Association
Appellant;

and

Her Majesty The Queen in right of Canada
as represented by the Treasury Board
Respondent;

and

The Public Service Alliance of Canada
Intervener;

and

The Professional Institute of the Public Service of Canada *Intervener.*

File No.: 16762.

1982: February 2; 1982: May 31.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL

Labour relations — Public service — Designated employees — Nature and scope of the duty of the Public Service Staff Relations Board under s. 79 of the Public Service Staff Relations Act — Whether the Board erred — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 79.

Following the Minister of Transport's decision to maintain the commercial air system in the event of a strike, respondent requested the Public Service Staff Relations Board under s. 79(2) of the *Public Service Staff Relations Act* that most operational controllers in the Air Traffic Control Group be considered "designated employees". Such employees cannot participate in a strike. Appellant objected to the employer's request and pursuant to s. 79(3) the Board was required to determine the employees to be designated. The Board, however, assumed authority under s. 79 to determine what level of air services was necessary to be provided in order to ensure the safety and security of the public and the number of employees in the bargaining unit who would be needed to provide that level of service in the event of a strike. The Federal Court of Appeal allowed Crown's

Association canadienne du contrôle du trafic aérien *Appelante;*

et

^a **Sa Majesté La Reine du chef du Canada**
représentée par le Conseil du Trésor *Intimée;*

et

^b **L'Alliance de la Fonction publique du Canada**
Intervenante;

et

^c **L'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada** *Intervenant.*

N° du greffe: 16762.

^d 1982: 2 février; 1982: 31 mai.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Lamer.

^e

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Relations de travail — Fonction publique — Employés désignés — Nature et étendue de l'obligation imposée à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique par l'art. 79 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique — La Commission a-t-elle commis une erreur? — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, chap. P-35, art. 79.

Par suite de la décision du ministre des Transports de maintenir les services aériens commerciaux en cas de grève, l'intimée a proposé à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, conformément au par. 79(2) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, que la plupart des contrôleurs préposés à l'exploitation faisant partie du groupe du contrôle de la circulation aérienne soient considérés comme des «employés désignés». Ces employés ne peuvent participer à une grève. L'appelante a fait opposition à la proposition de l'employeur et, en application du par. 79(3), la Commission a dû décider quels employés devaient être désignés. Toutefois, en vertu de l'art. 79, la Commission s'est attribué le pouvoir de déterminer en premier lieu le niveau de services aériens qui doit être fourni pour que soient assurées la sûreté et la sécurité du public et en

appeal and set aside the Board's order.

Held: The appeal should be dismissed.

The purpose of s. 79(3) was to determine, in advance of conciliation, what employees in the bargaining unit were precluded from going on strike. The task of the Board when called upon to make a determination under that section was to consider those employees in the bargaining unit who had been designated by the employer and to decide whether the performance of their stipulated duties as employees was necessary for public safety or security. It did not authorize the Board to determine the level of service to be provided.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (1981), 128 D.L.R. (3d) 685, setting aside a decision of the Public Service Staff Relations Board. Appeal dismissed.

John P. Nelligan, Q.C., and Catherine H. MacLean, for the appellant.

Robert Cousineau, for the respondent.

Maurice W. Wright, Q.C., for the intervenor the Public Service Alliance of Canada.

Muriel I. Korngold-Wexler, for the intervenor the Professional Institute of the Public Service of Canada.

John E. McCormick, for the Public Service Staff Relations Board (advisor only).

The judgment of the Court was delivered by

MARTLAND J.—The appellant has appealed from a judgment of the Federal Court of Appeal which set aside a decision of the Public Service Staff Relations Board ("the Board"), made in reliance upon s. 79 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35 ("the Act"), respecting the designation of employees in the Air Traffic Control Group Bargaining Unit, for which the appellant is the bargaining agent. The issue before the Court is as to the nature and scope of the duty imposed on the Board by the provisions of subs. (3) of that section.

second lieu le nombre d'employés compris dans l'unité de négociation qui serait requis pour fournir ce niveau de services en cas de grève. La Cour d'appel fédérale a accueilli l'appel formé par la Couronne et infirmé la décision de la Commission.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Le paragraphe 79(3) vise à déterminer, avant la conciliation, quels sont les employés de l'unité de négociation qui ne pourront faire la grève. Quand la Commission est appelée à faire une détermination conformément à ce paragraphe, sa tâche est de considérer les employés de l'unité de négociation que l'employeur a désignés, puis de décider si l'exercice des fonctions qui leur incombent à titre d'employés est nécessaire pour la sûreté ou la sécurité du public. Le paragraphe 79(3) n'autorise pas la Commission à déterminer l'étendue des services qui doivent être maintenus.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (1981), 128 D.L.R. (3d) 685, qui a infirmé une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Pourvoi rejeté.

John P. Nelligan, c.r., et Catherine H. MacLean, pour l'appelante.

Robert Cousineau, pour l'intimée.

Maurice W. Wright, c.r., pour l'intervenante l'Alliance de la Fonction publique du Canada.

Muriel I. Korngold-Wexler, pour l'intervenant l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada.

John E. McCormick, pour la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (à titre de conseiller seulement).

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MARTLAND—L'appelante attaque un arrêt de la Cour d'appel fédérale qui a infirmé une décision de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique («la Commission»). Fondée sur l'art. 79 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35 («la Loi»), cette décision concerne la désignation d'employés faisant partie de l'unité de négociation que constitue le groupe du contrôle de la circulation aérienne dont l'appelante est l'agent négociateur. Le litige en cette Cour porte sur la nature et l'étendue de l'obligation que le par. 79(3) impose à la Commission.

In order to determine that issue, it is desirable to consider the wording of s. 79 in relation to other relevant provisions of the Act dealing with the resolution of disputes between employer and employee in the Public Service of Canada.

The Act is entitled *An Act respecting employer and employee relations in the Public Service of Canada*. Part II of the Act is entitled *Collective Bargaining and Collective Agreements*. Within Part II are the provisions for the certification of bargaining agents to represent groups of employees in bargaining units. One of the duties of the certified bargaining agent is to select which of two alternative processes will be applicable to the resolution of disputes between those in the bargaining unit and the employer.

Subsection (1) of s. 36 of the Act provides as

36. (1) Subject to subsection 37(2), every bargaining agent for a bargaining unit shall, in such manner as may be prescribed, specify which of either of the processes described in the definition "process for resolution of a dispute" in section 2 shall be the process for resolution of any dispute to which it may be a party in respect of that bargaining unit.

The alternative processes "for resolution of a dispute" are defined in s. 2 of the Act to mean:

- (a) the referral of the dispute to arbitration, or
- (b) the referral thereof to a conciliation board.

Subsection 37(2) is not relevant to the issue in this appeal. It is concerned with the time when the specified process becomes applicable and the period during which it remains applicable. Section 38 provides for an alteration of the process by the bargaining agent.

Subsection 36(2) is relevant to the issue in this appeal. It provides as follows:

36. ...

(2) For the purpose of facilitating the specification by a bargaining agent of the process for resolution of any dispute to which it may be a party in respect of a bargaining unit, the Board shall, upon request in writing to it by the bargaining agent, by notice require the employer to furnish to the Board and the bargaining agent a statement in writing of the employees or classes

Pour trancher cette question, il convient d'étudier la formulation de l'art. 79 dans le contexte des autres dispositions pertinentes de la Loi relatives au règlement des différends entre employeur et employés dans la Fonction publique du Canada.

La Loi s'intitule *Loi concernant les relations entre employeur et employés dans la Fonction publique du Canada*. La Partie II de la Loi, intitulée *Négociations collectives et conventions collectives*, contient les dispositions en matière d'accréditation d'agents négociateurs chargés de représenter les groupes d'employés compris dans les unités de négociation. L'agent négociateur accrédité a notamment pour fonction de choisir laquelle de deux méthodes s'appliquera au règlement des différends entre les membres de l'unité de négociation et l'employeur.

Le paragraphe 36(1) de la Loi est ainsi rédigé:

36. (1) Sous réserve du paragraphe 37(2), tout agent négociateur pour une unité de négociation doit, de la manière qui peut être prescrite, spécifier laquelle des deux méthodes de règlement décrites à la définition de «méthode de règlement de différend» dans l'article 2 il faut suivre pour régler tout différend auquel il peut être partie relativement à cette unité de négociation.

Suivant la définition qui figure à l'art. 2 de la Loi, ces deux méthodes «de règlement des différends» sont:

- a) le renvoi du différend à l'arbitrage, ou
- b) son renvoi à un bureau de conciliation.

Le paragraphe 37(2) n'est pas pertinent en l'espèce. Il porte sur l'époque où la méthode spécifiée devient applicable et sur la durée de son application. L'article 38 prévoit le changement de méthode par l'agent négociateur.

Par contre le par. 36(2), lui, est pertinent en l'espèce. En voici le texte:

36. ...

(2) Pour faciliter à un agent négociateur le choix de la méthode à suivre pour régler tout différend auquel il peut être partie relativement à une unité de négociation, la Commission, sur demande écrite que lui présente l'agent négociateur, doit sommer par avis l'employeur de communiquer à la Commission et à l'agent négociateur une liste écrite des employés ou catégories d'employés de

of employees in the bargaining unit whom the employer then considers to be designated employees within the meaning of section 79, and the employer shall, within fourteen days after the receipt of such notice, furnish such statement to the Board and the bargaining agent.

This subsection enables a bargaining agent, which is considering which process to select, to have recourse to the Board to have it require the employer to furnish a statement of those employees whom the employer considers to be designated employees within the meaning of s. 79. The importance of this is that by virtue of subs. 101(1) a designated employee cannot participate in a strike. That subsection provides:

101. (1) No employee shall participate in a strike

(a) who is not included in a bargaining unit for which a bargaining agent has been certified by the Board,

(b) who is included in a bargaining unit for which the process for resolution of a dispute is by the referral thereof to arbitration, or

(c) who is a designated employee.

It will also be noted that employees in bargaining units for which arbitration has been selected as the process for resolving disputes are not entitled to strike.

Part III of the Act deals with the resolution of disputes. Sections 60, 61 and 62 deal with the creation of the Public Service Arbitration Tribunal. Sections 63 to 76 deal with the arbitration procedures. Subsection 72(1) makes an arbitral award binding on the employer, the bargaining agent and the employees in the bargaining unit.

Sections 77 to 89 deal with the resolution of disputes by referral to a conciliation board. Unlike the arbitration process, the findings of a conciliation board are not binding upon the parties and, thus, the strike remedy is left open if conciliation fails.

The section with which we are concerned in this appeal, s. 79, is one of the group of sections dealing with the conciliation process. Sections 78 and 79 of the Act provide as follows:

l'unité de négociation que l'employeur considère alors comme employés désignés, au sens de l'article 79. L'employeur doit, dans les quatorze jours qui suivent la réception de cet avis, communiquer cette liste à la Commission et à l'agent négociateur.

Ce paragraphe habilite un agent négociateur qui est en train de décider quelle méthode choisir, à s'adresser à la Commission pour qu'elle somme l'employeur de fournir une liste des employés qu'il considère comme employés désignés au sens de l'art. 79. Cette démarche est importante parce qu'aux termes du par. 101(1), un employé désigné ne peut participer à une grève. Le paragraphe 101(1) dispose:

101. (1) Ne doit participer à une grève aucun employé

a) qui ne fait pas partie d'une unité de négociation pour laquelle un agent négociateur a été accrédité par la Commission,

b) qui appartient à une unité de négociation à l'égard de laquelle la méthode de règlement d'un différend est le renvoi du différend à l'arbitrage, ou

c) qui est un employé désigné.

On peut également constater que les employés appartenant à des unités de négociation pour lesquelles on a choisi l'arbitrage comme méthode de règlement des différends n'ont pas le droit de recourir à la grève.

La Partie III de la Loi traite du règlement des différends. Les articles 60, 61 et 62 portent sur la création du Tribunal d'arbitrage de la Fonction publique. Aux articles 63 à 76, il est question des procédures d'arbitrage. Suivant le par. 72(1), une décision arbitrale lie l'employeur, l'agent négociateur et les employés compris dans l'unité de négociation.

Les articles 77 à 89 traitent du règlement des différends par renvoi à un bureau de conciliation. A la différence de ce qui se passe dans le cas de l'arbitrage, les conclusions d'un bureau de conciliation ne lient pas les parties; par conséquent, si la conciliation échoue, le recours à la grève est possible.

L'article 79, qui nous intéresse en l'espèce, fait partie d'un groupe d'articles visant la procédure de conciliation. Les articles 78 et 79 de la Loi disposent:

78. (1) Where, in respect of a dispute,

(a) any conciliator that may have been appointed under section 52 has made a final report to the Chairman that he has been unable to assist the parties in reaching agreement, and

(b) either party has requested the establishment of a conciliation board,

the Chairman shall establish a board for the investigation and conciliation of the dispute unless it appears to him, after consultation with each of the parties, that the establishment of such a board is unlikely to serve the purpose of assisting the parties in reaching agreement, in which case the Chairman shall forthwith notify the parties in writing of his intention not to establish such a board.

(2) In any case not provided for under subsection (1), the Chairman may establish a board for the investigation and conciliation of a dispute where it appears to him that the establishment of such a board may serve the purpose of assisting the parties in reaching agreement, and that without the establishment of such a board the parties are unlikely to reach agreement, but before establishing such a board the Chairman shall notify the parties of his intention to do so.

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

78. (1) Lorsque, relativement à un différend,

a) un conciliateur qui peut avoir été nommé en vertu de l'article 52 a fait au président un rapport définitif indiquant qu'il a été incapable d'aider les parties à se mettre d'accord, et que

b) l'une des parties a demandé l'établissement d'un bureau de conciliation,

le Président doit établir un bureau chargé de l'enquête et de la conciliation du différend à moins qu'il ne lui apparaisse, après consultation avec chacune des parties, que l'établissement d'un tel bureau ne peut vraisemblablement pas aider les parties à se mettre d'accord, auquel cas le Président doit aussitôt adresser aux parties un avis écrit de son intention de ne pas établir un tel bureau.

(2) Dans tout cas non prévu au paragraphe (1), le Président peut établir un bureau chargé de l'enquête et de la conciliation d'un différend lorsqu'il lui semble que l'établissement d'un tel bureau peut aider les parties à se mettre d'accord et que, sans l'établissement d'un tel bureau, elles ne se mettront vraisemblablement pas d'accord. Toutefois, avant d'établir un tel bureau, le Président doit notifier aux parties son intention d'y procéder.

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

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 purpose of s. 79 would appear to be that, in respect of a bargaining unit whose bargaining agent has elected for the conciliation process for determining disputes, before a conciliation board is established, both the employer and the bargaining agent should be aware of the number of employees who are "designated employees" because their duties consist in whole or in part of duties which at any particular time or after any specified period of time are or will be necessary in the interest of the safety or security of the public. As previously noted, designated employees cannot participate in a strike, and so the s. 79 procedure establishes which employees in the bargaining unit will be precluded from participating in a strike if the conciliation process should prove to be unsuccessful.

The circumstances which gave rise to the present case are as follows. The bargaining unit which is involved is the Air Traffic Control Group. The respondent Treasury Board is the employer of the employees in that bargaining unit. The appellant, the Canadian Air Traffic Control Association, is the bargaining agent for that bargaining unit. On November 20, 1980, the respondent furnished to the Board its statement in writing, pursuant to subs. 79(2) of the Act, of the employees in the bargaining unit who were considered by the employer to be designated employees. The statement listed all 1,782 operational controllers in the

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.

En ce qui concerne une unité de négociation dont l'agent négociateur a choisi la conciliation pour régler les différends, l'art. 79 a visiblement pour objet d'assurer qu'avant l'établissement d'un bureau de conciliation, tant l'employeur que l'agent négociateur sont au courant du nombre d'employés qui sont des «employés désignés» parce que leurs 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. Comme je l'ai déjà fait remarquer, les employés désignés ne peuvent participer à une grève; la procédure visée par l'art. 79 permet donc d'établir quels employés appartenant à l'unité de négociation ne pourront participer à une grève si la conciliation s'avère infructueuse.

Voici les circonstances à l'origine de la présente espèce. L'unité de négociation impliquée est celle du groupe du contrôle de la circulation aérienne. Le Conseil du Trésor intimé est l'employeur des employés compris dans cette unité de négociation. L'appelante, l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien, est l'agent négociateur de l'unité de négociation. Le 20 novembre 1980, l'intimé a fourni à la Commission, conformément au par. 79(2) de la Loi, un relevé des employés compris dans l'unité de négociation qu'il considérait comme des employés désignés. Dans ce relevé figuraient tous les 1,782 contrôleurs préposés à l'exploitation

Air Traffic Control Group. All operational controllers were proposed for designation following a decision by the Minister of Transport, endorsed by the Government, that the commercial air system must be maintained in the event of a strike. The appellant filed its objection to the respondent's statement pursuant to subs. 79(3) of the Act on November 26, 1980. On January 6, 1981, the Board held a hearing to determine what effect, if any, the decision of the Minister of Transport that commercial air services must be maintained had on the jurisdiction of the Board under s. 79 of the Act. By its decision dated January 27, 1981, the Board found that there were no provisions in any statute which fettered its authority under s. 79 of the Act. The Board therefore found that in making determinations in respect of designated employees it was not "bound to take into account ministerial or governmental pronouncements as to the level of service to be maintained". The Board directed that there be a continuation of the hearing so that it could make a determination as to "the number and classes of air traffic controllers whose duties [would be] necessary in the interest of the safety or security of the public during a strike by the Air Traffic Control Group". (Emphasis added.)

By letter dated February 12, 1981, the respondent reduced the number of employees it considered to be designated to 1,462, but added 231 alternates. The respondent's submission at the hearing was that, given the decision taken by the Minister of Transport and endorsed by the Government to maintain normal air services, most, if not all, operational air traffic controllers were performing duties necessary in the interest of the safety and security of the public. It was conceded by the appellant that, if normal air services were to be maintained, the number of designated employees proposed by the respondent was reasonable.

The appellant's submission was that the Board should designate 227 employees and 151 alternates to handle flights involved in mercy missions, air

faisant partie du groupe du contrôle de la circulation aérienne. On proposait de désigner tous les contrôleurs préposés à l'exploitation par suite d'une décision du ministre des Transports selon laquelle il fallait maintenir les services aériens commerciaux en cas de grève, décision approuvée par le gouvernement. Le 26 novembre 1980, l'appelante a fait opposition au relevé de l'intimé conformément au par. 79(3) de la Loi. Le 6 janvier 1981, la Commission a tenu une audience afin de déterminer quelle était l'incidence possible de la décision du ministre des Transports concernant la nécessité de maintenir les services aériens commerciaux sur la compétence dont elle est investie par l'art. 79 de la Loi. Dans sa décision datée du 27 janvier 1981, la Commission a conclu qu'aucune disposition législative n'entrave le pouvoir que lui confère l'art. 79 de la Loi. La Commission a donc conclu qu'en prenant des décisions relativement aux employés désignés, elle n'a pas «à tenir compte d'une ordonnance ministérielle ou gouvernementale quant aux services qui doivent être maintenus». La Commission a ordonné la continuation de l'audience afin qu'elle puisse déterminer «le nombre et les classes de contrôleurs de la circulation aérienne qui devraient continuer d'exercer leurs fonctions, si le groupe du contrôle de la circulation aérienne ... décidait de déclarer une grève, afin que soient assurées la sûreté ou la sécurité du public». (C'est moi qui souligne.)

Dans une lettre datée du 12 février 1981, l'intimé a réduit à 1,462 le nombre d'employés qu'il considérerait comme désignés, mais a ajouté 231 suppléants. L'intimé a fait valoir à l'audience que, vu la décision du ministre des Transports de maintenir les services aériens normaux, décision approuvée par le gouvernement, la plupart des contrôleurs de la circulation aérienne préposés à l'exploitation, sinon tous, remplissent des fonctions nécessaires dans l'intérêt de la sûreté et de la sécurité du public. L'appelante reconnaît que, si les services aériens normaux devaient être maintenus, le nombre d'employés désignés proposé par l'intimé était raisonnable.

L'appelante a allégué que la Commission devrait désigner 227 employés et 151 suppléants qui s'occuperaient des aéronefs participant à des missions

evacuation, military operations and northern supply as well as to perform certain other duties. The appellant's position was based on the fact that, until 1981, the Board had never been called upon to make a designation under subs. 79(3). The appellant and the respondent had previously agreed upon the designation of a relatively small number of air controllers, representing about 10 to 15 per cent of the number of employees in the bargaining unit. These arrangements 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. This situation was changed following the governmental decision to maintain the operation of the commercial air system.

The Board adopted the appellant's submission. It considered that its duty under s. 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 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 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 in its decision.

The position of the Board is stated in the following passage from the majority decision:

The Board went on to say that 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 it make a decision as to the level of services by air traffic controllers 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 by members of the unit.

de secours et d'évacuation par air, à des opérations militaires et au ravitaillement des localités situées dans le Nord, et qui rempliraient certaines autres fonctions. L'argument de l'appelante est fondé sur le fait qu'avant 1981, la Commission n'avait jamais été appelée à désigner des employés en vertu du par. 79(3). L'appelante et l'intimé s'étaient jusqu'alors entendus sur la désignation d'un nombre relativement petit de contrôleurs de la circulation aérienne, soit environ 10 ou 15 p. 100 des employés compris dans l'unité de négociation. Si ces ententes avaient pu intervenir, c'est parce que l'une et l'autre partie avaient tenu pour acquis qu'en cas de grève des contrôleurs, toute la circulation aérienne commerciale s'arrêterait. Cette situation a changé par suite de la décision gouvernementale de maintenir les services aériens commerciaux.

La Commission a retenu l'argument de l'appelante, estimant qu'il lui incombait, aux termes de l'art. 79, de déterminer le nombre d'employés de chaque classe compris dans l'unité de négociation qui serait requis pour fournir les services nécessaires en vue d'assurer la sûreté des services aériens qui, en cas de grève, doivent être maintenus dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public. La Commission a énuméré en conséquence les diverses fonctions que, dans l'hypothèse d'une grève, les différentes classes d'employés comprises dans l'unité devraient remplir dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public, et elle a déterminé le nombre d'employés de chaque classe, dans tous les lieux de travail, qui auraient à exercer ces fonctions dans ce cas. Elle a donc désigné 272 employés et 151 suppléants chargés d'exercer les fonctions décrites dans sa décision.

Le point de vue de la Commission se dégage du passage suivant tiré de la décision de la majorité:

La Commission a poursuivi en disant que le fait de rendre une décision quant au nombre ou aux classes de contrôleurs de la circulation aérienne à «désigner» dans le cas présent, impliquait l'obligation de se prononcer sur le niveau de services que doivent continuer de fournir les contrôleurs de la circulation aérienne aux aéroports régis par le gouvernement pour que soit assurée la sécurité du public si les membres de l'unité font une grève légale.

The Board assumed the authority to determine what level of air services was necessary to be provided in order to ensure the safety or security of the public. Thus, for example, in relation to employees in airport control towers, it directed that such employees should provide air traffic control services, based on known traffic, to aircraft in the following categories:

- (a) aircraft in declared or apparent emergency;
- (b) aircraft engaged in air evacuation operations;
- (c) mercy flights, transportation of medical personnel and essential medical equipment and supplies including flights transporting essential supplies to isolated locations;
- (d) military aircraft on operational missions;
- (e) search and rescue aircraft (including normal patrol activities);
- (f) aircraft engaged in forest firefighting duties.

The respondent applied under s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, (2nd Supp.), c. 10, to set aside the Board's order, and the application was granted in a unanimous decision.

Pratte J., dealing with s. 79, expressed the following opinion:

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 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.

Urie J., in concurring reasons, said:

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,

La Commission s'est attribué le pouvoir de déterminer le niveau de services aériens qui doit être fourni pour que soit assurée la sûreté ou la sécurité du public. Donc, en ce qui concerne les employés des tours de contrôle des aéroports, par exemple, elle a ordonné que ceux-ci fournissent, en fonction du trafic connu, des services de contrôle de la circulation aérienne aux aéronefs des catégories suivantes:

- a) aéronefs manifestement ou apparemment en détresse;
- b) aéronefs qui participent à des opérations d'évacuation par air;
- c) aéronefs qui effectuent des vols de secours et transportent le personnel médical, les fournitures et l'outillage sanitaires indispensables, y compris les provisions essentielles aux endroits isolés;
- d) avions militaires en mission;
- e) aéronefs qui servent aux recherches et aux sauvetages (y compris ceux qui font les patrouilles régulières);
- f) aéronefs utilisés pour combattre les incendies de forêts.

L'intimé a présenté une demande, fondée sur l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, (2^e Supp.), chap. 10, pour faire infirmer la décision de la Commission et, dans un arrêt unanime, la demande a été accueillie.

Le juge Pratte exprime l'avis suivant relativement à l'art. 79:

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 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.

Le juge Urie, dans des motifs au même effet, déclare:

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

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 or in the context of the Act as a whole contemplate 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.

In his concurring reasons, Kerr D.J. referred to the minority decision of the Board:

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 as follows:

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.

In accordance with the direction of the Federal Court of Appeal, on November 19, 1981, the Board determined that all operational air traffic controllers in the Air Traffic Control Group Bargaining Unit should be designated employees within the meaning of s. 79.

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.

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 de l'article 79 pris isolément ou dans le contexte plus général de la loi dans son ensemble n'indique que la Commission doive 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.

Dans ses motifs au même effet, le juge suppléant Kerr se réfère aux conclusions de la minorité de la Commission:

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 [le niveau maximum de sécurité] 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 manoeuvre des aéroports.

Conformément à l'ordonnance de la Cour d'appel fédérale, la Commission a déterminé, le 19 novembre 1981, que tous les contrôleurs de la circulation aérienne préposés à l'exploitation compris dans l'unité de négociation du groupe du contrôle de la circulation aérienne doivent être des employés désignés au sens de l'art. 79.

I am in agreement with the decision of the Federal Court of Appeal and the reasons for that decision. It is apparent from the foregoing consideration of the Board's original decision and the opinions of the Federal Court of Appeal with respect to it that the Board construed s. 79 as giving to it the authority to determine what level of air services should be provided in Canada in the interest of the safety or security of the public. It was that level of service which the Board should ensure would be provided in the event of a strike by the air controllers and it was the task of the Board under s. 79 to designate such employees in the bargaining unit as would be necessary for the performance of the duties necessary to provide that level of service.

With respect, I do not agree with that construction of the section, nor do I regard s. 79 as having been enacted for that purpose. It has already been noted that the Act did not impose a compulsory arbitration method as the means for settling disputes between the government and civil servants. It recognized and provided for collective bargaining. It gave to bargaining agents representing bargaining units in the civil service the option of having disputes between employer and employee settled by binding arbitration or by a conciliation procedure.

The conciliation method did not preclude the strike weapon from being used if the conciliation procedure was unsuccessful. However, the right to strike, where conciliation had failed, was subject to the limitation imposed by ss. 79 and 101. Before a conciliation board is appointed, the employer must furnish a list of those employees or classes of employees whom the employer considers should be designated employees, *i.e.* those employees or classes of employees within the bargaining unit whose duties, in whole or part, consist 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. If the bargaining agent objects to the statement, the Board must determine which employees in the bargaining unit are to be designated employees. Designated employees cannot participate in a strike.

J'approuve l'arrêt de la Cour d'appel fédérale ainsi que les motifs de la décision. Il se dégage nettement de l'étude que je viens de faire de la décision initiale de la Commission et des avis exprimés par la Cour d'appel fédérale à cet égard que la Commission a estimé que l'art. 79 lui conférerait le pouvoir de déterminer quel niveau de services aériens devait être fourni au Canada dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public. C'est le maintien de ce niveau de service que la Commission devait assurer en cas de grève des contrôleurs de la circulation aérienne et, aux termes de l'art. 79, il lui incombait de désigner les employés appartenant à l'unité de négociation qui devraient exercer les fonctions nécessaires pour assurer ce niveau de service.

Avec égards, je ne suis pas d'accord avec cette interprétation de l'art. 79, pas plus que je n'estime que ce soit là son objet. J'ai déjà fait remarquer que la Loi n'impose pas l'arbitrage obligatoire comme mode de règlement des différends entre le gouvernement et les fonctionnaires. Elle reconnaît et prévoit la négociation collective, donnant aux agents négociateurs qui représentent les unités de négociation dans la Fonction publique le choix de recourir à l'arbitrage exécutoire ou à la conciliation, pour le règlement des différends entre employeur et employés.

La méthode de la conciliation n'empêche pas le recours à la grève si la conciliation échoue. Toutefois, lorsque la conciliation se solde par un échec, le droit de grève est soumis à la restriction qu'imposent les art. 79 et 101. Avant qu'un bureau de conciliation ne soit constitué, l'employeur doit fournir un relevé des employés ou classes d'employés qu'il estime devoir être désignés, *c.-à.-d.* 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. Si l'agent négociateur s'oppose au relevé, la Commission doit déterminer quels employés de l'unité de négociation seront désignés. Les employés désignés ne peuvent participer à une grève.

In substance, then, Parliament, by enacting s. 79, was saying that while a bargaining agent might opt for the conciliation procedure and, thus, for possible strike action, those employees in the bargaining unit who performed duties necessary in the interest of public security or safety would not be permitted to participate in a strike.

As I see it, the task of the Board when called upon to make a determination under subs. 79(3) is to consider those employees and classes of employees in the bargaining unit who have been designated by the employer, and to decide whether the performance of their stipulated duties as employees is necessary for public safety or security.

The whole procedure provided for in s. 79 occurs prior to the establishment of a conciliation board. I can find nothing in the section to indicate that the function of the Board is to determine, if conciliation should fail, what services normally provided by employees in the bargaining unit are, in the event of strike action, necessary to be continued in the interest of public security or safety, and the section contains no reference to any power in the Board to designate the duties of employees necessary in the interest of the safety or security of the public during a strike.

I agree with Urie J. when he says:

... 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 appellant took issue with the judgment of the Federal Court of Appeal in finding that the task of the Board under subs. 79(3) was to determine, at the time the determination was to be made, which employees were performing duties necessary for the safety and security of the public. He stressed the words which appear in subs. 79(1) in the definition of designated employees "whose duties consist ... of duties the performance of which at any particular time or after any specified period of time is or will be

Donc, en adoptant l'art. 79, le législateur a déclaré en substance que, quoiqu'un agent négociateur puisse opter pour la procédure de conciliation et, ainsi, pour la possibilité d'un recours à la grève, les employés compris dans l'unité de négociation qui remplissent des fonctions nécessaires dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public ne pourront pas participer à cette grève.

A mon avis, quand la Commission est appelée à faire une détermination conformément au par. 79(3), sa tâche est de considérer les employés et les classes d'employés de l'unité de négociation que l'employeur a désignés, puis de décider si l'exercice des fonctions qui leur incombent à titre d'employés est nécessaire pour la sûreté ou la sécurité du public.

Toute la procédure prévue à l'art. 79 se déroule avant l'établissement d'un bureau de conciliation. Je ne puis rien trouver dans l'article qui indique que, si la conciliation échoue, la Commission a pour fonction de déterminer les services ordinairement assurés par les employés faisant partie de l'unité de négociation, qui, en cas de grève, doivent être maintenus dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public. De plus, l'article ne mentionne aucun pouvoir qui serait conféré à la Commission pour désigner les fonctions que les employés devraient exécuter dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public au cours d'une grève.

Je partage l'avis du juge Urie qui dit:

... 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.

L'avocat de l'appelante conteste la conclusion de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale portant que, suivant le par. 79(3), il incombe à la Commission de déterminer les employés qui, à l'époque de cette détermination, remplissent des fonctions nécessaires pour la sûreté et la sécurité du public. Il souligne les mots qui figurent au par. 79(1) et qui définissent comme employés désignés ceux «dont les fonctions sont ... 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

necessary in the interest of the safety or security of the public". (The emphasis is that of counsel.) He contended that these words meant that the Board should make a determination of what duties would be necessary in the event that a strike occurred.

I cannot accept this submission. The Board is called upon to make a determination before a conciliation board has been established. Strike action can only occur if the conciliation procedure has been followed and has failed. To construe the words in the manner suggested is to strain their meaning unduly. The wording of the section does not call upon the Board to determine what employees should be designated employees if conciliation fails and a strike occurs. The purpose of the section is to determine, in advance of conciliation, what employees in the bargaining unit are precluded from going on strike.

Counsel for the appellant also contended that the interpretation of s. 79 made by the Federal Court of Appeal would reduce the effectiveness of legitimate strike action. The result of the Court's decision is certainly to impair the impact of a strike by employees in the bargaining unit involved here but that does not mean that the decision is wrong. The members of the bargaining unit involved in this case are nearly all persons the nature of whose duties brings them within the definition of designated employees and Parliament has decided that designated employees are not permitted to strike. It was open to the appellant prior to making its election in favour of the conciliation procedure, under s. 36, to have invoked subs. 36(2) to ascertain which employees in the bargaining unit would be considered by the employer to be designated employees. If that designation involved most of the members of the bargaining unit, the bargaining agent could then have elected for the arbitration procedure.

For these reasons I would dismiss this appeal with costs. There should be no costs payable by or to either of the interveners.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Nelligan & Power, Ottawa.

de la sécurité du public». (Mots soulignés par l'avocat.) Selon lui, ces mots signifient que la Commission doit déterminer les fonctions dont l'exercice sera nécessaire en cas de grève.

Je ne puis retenir cet argument. La Commission est appelée à faire une détermination avant même qu'un bureau de conciliation soit établi. Il ne peut y avoir recours à la grève que si la procédure de conciliation n'aboutit à rien. L'interprétation proposée déforme le sens des mots. La formulation de l'article n'exige pas que la Commission détermine quels employés doivent être désignés si la conciliation échoue et s'il y a une grève. L'article vise à déterminer, avant la conciliation, quels sont les employés de l'unité de négociation qui ne pourront faire la grève.

L'avocat de l'appelante fait valoir en outre que l'interprétation donnée à l'art. 79 par la Cour d'appel fédérale réduirait l'efficacité du recours légitime à la grève. Certes, l'arrêt de cette cour-là a pour résultat d'affaiblir l'effet d'une grève déclenchée par les employés compris dans l'unité de négociation en cause, mais cela ne veut pas dire qu'il s'agit d'un arrêt mal fondé. La quasi-totalité des membres de l'unité de négociation dont il est question en l'espèce sont des personnes auxquelles, en raison de la nature de leurs fonctions, s'applique la définition d'employés désignés, et le législateur a décidé que ces derniers ne peuvent faire la grève. Avant d'opter pour la procédure de conciliation prévue à l'art. 36, l'appelante aurait pu invoquer le par. 36(2) afin de déterminer quels employés compris dans l'unité de négociation l'employeur considérerait comme employés désignés. Si la plupart des membres de l'unité de négociation étaient ainsi désignés, l'agent négociateur aurait alors pu choisir la procédure d'arbitrage.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter ce pourvoi avec dépens. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens pour ou contre les intervenants.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelante: Nelligan & Power, Ottawa.

Solicitor for the respondent: The Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Public Service Alliance of Canada: Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady and Morin, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Professional Institute of the Public Service of Canada: Muriel I. Korngold-Wexler, Ottawa.

Solicitor for the Public Service Staff Relations Board: John E. McCormick.

Procureur de l'intimée: Le procureur général du Canada, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante l'Alliance de la Fonction publique du Canada: Soloway, Wright,^a Houston, Greenberg, O'Grady and Morin, Ottawa.

Procureur de l'intervenant l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada: Muriel I. Korngold-Wexler, Ottawa.^b

Procureur de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique: John E. McCormick.