

T-4640-80

T-4640-80

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

v.

**Wayne Perry, Robin Mercer, Vernon Argram 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 in the Air Traffic Controllers Group Bargaining Unit (Defendants)**

Trial Division, Jerome A.C.J.—Ottawa, August 18 and September 16, 1981.

*Practice — Contempt of court — Motion by Crown seeking an order against defendants to show cause why they should not be held in contempt of court for refusing to handle air traffic from and toward the United States — Court earlier granted order restraining many of the defendants from engaging in a strike pending case against them — Restraining order resulted from series of “wild-cat” strikes that threatened air travel — Refusal, based on safety reasons, resulting from work stoppages by American air traffic controllers — Whether refusal by defendants to process United States air traffic on the basis of safety amounts to contravention of Court’s restraining order — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 2 — Federal Court Rule 355(4).*

This is a motion *ex parte* whereby the Crown seeks an order to require the defendants to show cause why they should not be held in contempt of the Court for refusing to handle air traffic from and toward the United States following work stoppages by their American counterparts. The Court earlier granted an interlocutory injunction restraining many of the defendants from engaging in a strike until their case was determined. The restraining order which was directed to specific members of the Canadian Air Traffic Control Association, resulted from a series of country-wide “wild-cat” strikes which threatened air travel in Canada. In the original application the work stoppages were directed to employer-employee grievances, while in this, in which the leadership of the Association is involved, the concern is solely for safety. The question is whether refusal by the defendants to process United States air traffic on the basis of safety amounts to contravention of the Court’s order.

*Held*, the application is dismissed. The actions of Canadian air traffic controllers in refusing to process United States air traffic on the basis of safety considerations may have been

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

a c.

**Wayne Perry, Robin Mercer, Vernon Argram 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, tant à titre personnel qu’en qualité de représentants de tous les employés de l’unité de négociation du groupe des contrôleurs de la circulation aérienne (Défendeurs)**

Division de première instance, le juge en chef adjoint Jerome—Ottawa, 18 août et 16 septembre 1981.

*Pratique — Outrage au tribunal — Requête de la Couronne concluant à une ordonnance exigeant des défendeurs qu’ils expliquent pourquoi ils ne devraient pas être considérés comme auteurs d’un outrage au tribunal pour refus de diriger le trafic aérien en provenance ou à destination des États-Unis — Ordonnance judiciaire antérieure interdisant à plusieurs des défendeurs de faire grève tant que leur affaire ne serait pas instruite — Ordonnance d’interdiction résultant d’une série de débrayages «sauvages» rendant le transport aérien incertain — Refus, fondé sur des motifs de sécurité, consécutif à des arrêts de travail des contrôleurs aériens américains — Refus des défendeurs de diriger le trafic aérien américain pour des motifs de sécurité équivalent ou non à une infraction à l’ordonnance d’interdiction judiciaire — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 2 — Règle 355(4) de la Cour fédérale.*

La présente requête est présentée *ex parte* par la Couronne qui conclut à une ordonnance qui exigerait des défendeurs qu’ils expliquent pourquoi ils ne devraient pas être considérés comme auteurs d’un outrage à la Cour pour refuser de diriger le trafic aérien en provenance ou à destination des États-Unis consécutif à des arrêts de travail de leurs collègues américains. La Cour avait auparavant accordé une injonction interlocutoire interdisant à la plupart des défendeurs de faire grève tant que leur affaire ne serait pas instruite. L’ordonnance d’interdiction qui visait certains membres de l’Association canadienne du contrôle du trafic aérien était la conséquence d’une série de débrayages «sauvages» qui englobaient tout le pays, rendant ainsi le transport aérien incertain au Canada. Dans la requête initiale, les arrêts de travail concernaient les relations employeur-employé; ici, alors que la direction de l’Association est impliquée, les craintes exprimées concernent uniquement la sécurité. Il échet d’examiner si le refus des défendeurs de diriger le trafic aérien américain pour des motifs de sécurité est une infraction à l’ordonnance judiciaire.

*Arrêt*: la requête est rejetée. Les contrôleurs aériens canadiens par leurs agissements, leur refus de contrôler le trafic aérien américain pour des raisons de sécurité, peuvent avoir été

beyond their authority and may very well have rendered them liable to internal disciplinary measures. They may even fall within the description of what is included in a strike, as defined by section 2 of the *Public Service Staff Relations Act*, but if they do, it is only in the extreme technical sense of those words. In every other respect, they are separate and distinct from those matters which were addressed in the restraining order and nothing in the evidence serves to draw a connection between them or to raise any reasonable likelihood of a finding by this Court that, in acting as they did, these defendants displayed an attitude of contempt toward the restraining order.

*Canada Metal Co. Ltd. v. Canadian Broadcasting Corp.* (No. 2) (1975) 48 D.L.R. (3d) 641, distinguished. *MacMillan Bloedel (Alberni) Ltd. v. Swanson* (1972) 26 D.L.R. (3d) 641, referred to.

MOTION *ex parte*.

COUNSEL:

*W. Nisbet, Q.C.* for applicant the Queen.  
*J. Nelligan, Q.C.* for defendants.

SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant the Queen.  
*Nelligan/Power*, Ottawa, for defendants.

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

JEROME A.C.J.: This motion is brought on in accordance with Rule 355(4) on an *ex parte* basis. It arises out of alleged refusals by Canadian air traffic controllers to handle air traffic from or toward United States destinations, and seeks an order requiring the defendants to show cause why they should not be held in contempt of this Court for such actions, which are alleged to be in contravention of the order of Walsh J., dated October 9, 1980, as follows:

Upon application made on behalf of the Plaintiffs and upon hearing counsel for the parties: and upon reading the affidavits submitted on behalf of Plaintiffs and Defendants:

THIS COURT DOETH GRANT 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* until the trial of members of the Air Traffic Controllers Group Bargaining Unit by ceasing to work or refusing to work or to continue to work or by restricting or limiting their output in contravention of clause 101(2)(a) of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35. This Order is subject to the undertaking on behalf of Her Majesty the Queen and the Attorney

au-delà de leur autorité et cela peut fort bien les rendre passibles de sanctions disciplinaires internes. Il se peut même que ces agissements soient visés par la description des actes assimilés à une grève, aux termes de l'article 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, mais, si c'est le cas, ce n'est que dans un sens extrêmement technique. A tous autres égards, ces agissements sont distincts et différents des questions que vise l'ordonnance d'interdiction et rien dans la preuve administrée n'établit un lien entre eux ni ne soulève quelque possibilité raisonnable que notre juridiction constate qu'en agissant comme ils l'ont fait ces défendeurs démontraient une attitude de mépris pour cette ordonnance d'interdiction.

Distinction faite avec l'arrêt: *Canada Metal Co. Ltd. c. Société Radio-Canada (N° 2)* (1975) 48 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 641. Arrêt mentionné: *MacMillan Bloedel (Alberni) Ltd. c. Swanson* (1972) 26 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 641.

REQUÊTE *ex parte*.

AVOCATS:

*W. Nisbet, c.r.*, pour la requérante la Reine.  
*J. Nelligan, c.r.*, pour les défendeurs.

PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour la requérante la Reine.  
*Nelligan/Power*, Ottawa, pour les défendeurs.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: La présente requête est présentée conformément à la Règle 355(4) *ex parte*. Elle a été suscitée par le refus, allègue-t-on, des contrôleurs aériens canadiens de diriger le trafic en provenance ou à destination des États-Unis; on demande une ordonnance qui exigerait des défendeurs qu'ils expliquent pourquoi ils ne devraient pas être considérés comme auteurs d'un outrage à la Cour pour ce fait, lequel serait contraire à une ordonnance du juge Walsh du 9 octobre 1980, que voici:

[TRADUCTION] Vu la requête des demandeurs et considérant les plaidoiries des avocats des parties et considérant aussi les affidavits présentés au nom des demandeurs et des défendeurs:

LA COUR DIT QU'ELLE ACCORDE une injonction interlocutoire interdisant aux défendeurs et à tous les contrôleurs de la circulation aérienne au service du gouvernement du Canada de l'unité de négociation du groupe des contrôleurs de la circulation aérienne qui sont des employés aux termes de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, tant que leur affaire ne serait pas instruite, de cesser de travailler ou de refuser de travailler ou de continuer à travailler ou de cesser de diminuer ou limiter leur production contrairement à la clause 101(2)(a) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35, sous réserve de l'engagement,

General of Canada that the Deputy Attorney General of Canada will take all necessary steps to facilitate the enforcement of this injunction Order.

Matters of contempt of court are of the utmost seriousness, punishable by substantial fines and imprisonment and, as an indication of the respect which this Court demands for its orders, it has been recent practice to insist upon the undertaking in the final sentence of the order of Walsh J. This places the Crown, as applicant for such orders, under the obligation to institute proceedings immediately upon notice of alleged contempt, so that the Crown is acting in the present circumstances, in accordance with what it perceives to be its proper obligation. When this application was filed on an *ex parte* basis, I immediately granted a special sitting day of August 11, 1981. The Court was pleased to note the presence at this hearing of John P. Nelligan, Q.C., who is presently engaged as counsel for virtually all the Canadian air traffic controllers in other proceedings of a similar nature being carried forward in Montreal, and was pleased to hear Mr. Nelligan in the capacity of *amicus curiae*.

The courts have had, perhaps unhappily, considerable experience with matters of this sort, but much of the jurisprudence is of little assistance since it relates almost always to a repetition of the very activity restrained. I have in mind the numerous examples of strikes, lock-outs or picketing commenced or resumed sometimes within hours following the order and sometimes with public declarations of hostility for the Court. These, so obviously, demand an accounting to the Court that an order to show cause is routinely issued. A somewhat different example was provided in the 1974 decision of O'Leary J., in the Ontario High Court, in the *Canada Metal Co. Ltd. v. Canadian Broadcasting Corp. (No. 2)*<sup>1</sup> case, which sets out a very instructive analysis of decisions in matters of civil contempt, which incorporate many of the elements normally associated with determinations of criminal guilt. He states at page 660:

souscrit au nom de Sa Majesté la Reine et du procureur général du Canada, que le sous-procureur général du Canada prendra toutes mesures pour faciliter l'exécution de la présente ordonnance d'injonction.

<sup>a</sup> Les questions d'outrage au tribunal sont des plus sérieuses étant punissables d'amendes et de peines de prison importantes; aussi, une indication du respect que notre juridiction demande que l'on ait  
<sup>b</sup> pour ses ordonnances, il est d'usage, depuis quelque temps, qu'elle insiste pour que soit souscrit l'engagement que mentionne la dernière phrase de l'ordonnance du juge Walsh. Ce qui place la Couronne, qui requiert de telles ordonnances, dans  
<sup>c</sup> l'obligation d'engager une poursuite dès qu'elle a connaissance d'un prétendu outrage, ce qui explique que la Couronne ait agi dans les circonstances actuelles conformément à ce qu'elle perçoit comme son obligation. Lors du dépôt de la présente  
<sup>d</sup> demande, *ex parte*, j'ai immédiatement accordé un jour d'audience extraordinaire, le 11 août 1981. La Cour nota avec plaisir la présence à cette audience de M<sup>e</sup> John P. Nelligan, c.r., actuellement avocat représentant à peu près tous les contrôleurs aériens  
<sup>e</sup> canadiens dans d'autres instances de nature comparable à Montréal; la Cour s'est fait un plaisir d'entendre M<sup>e</sup> Nelligan à titre d'*amicus curiae*.

<sup>f</sup> Les tribunaux ont acquis, faut-il le dire, malheureusement, une expérience considérable en la matière mais la plus grande part de la jurisprudence à ce sujet n'est pas d'un grand secours en l'espèce puisqu'elle traite presque toujours de la  
<sup>g</sup> répétition de l'activité même qui a été interdite. Je pense aux nombreux exemples de grèves, de lock-outs commencés ou repris, de piquets de grève dressés ou redressés, parfois dans les heures qui suivent l'ordonnance et parfois aussi accompagnés  
<sup>h</sup> de déclarations publiques hostiles au tribunal. Ces cas, manifestement, exigent que l'on rende compte au tribunal; aussi une ordonnance de venir se disculper est d'habitude aussitôt lancée. Un cas  
<sup>i</sup> quelque peu différent nous est fourni par la décision du juge O'Leary de la Haute Cour d'Ontario en 1974 dans l'affaire *Canada Metal Co. Ltd. c. Société Radio-Canada (N<sup>o</sup> 2)*<sup>1</sup>, laquelle comporte une analyse fort instructive des décisions en matière d'outrage au tribunal, au civil, lesquelles  
<sup>j</sup> incorporent plusieurs des éléments normalement

<sup>1</sup> (1975) 48 D.L.R. (3d) 641.

<sup>1</sup> (1975) 48 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 641.

I am not dealing with an application to enforce a Court order, but rather an application to punish two of the parties to this action for an alleged breach by them of the injunction, and to punish four other persons not parties for having allegedly conducted themselves so as to obstruct the course of justice by treating the injunction with contempt by acting in contravention of it. The proceedings before me are criminal or quasi-criminal in nature and I must, therefore, be satisfied that the misconduct alleged against the respondents has been established beyond a reasonable doubt: *General Printers Ltd. v. Thomson et al.*, [1965] 1 O.R. 81, 46 D.L.R. (2d) 697, per Haines, J., at pp. 82-3 O.R., pp. 698-9 D.L.R.: "Proceedings of this nature are of a quasi-criminal nature and must be proven with the strictness of a criminal charge." In *Re Bramblevale Ltd.*, [1970] Ch. 128, per Lord Denning, M.R., at p. 137:

A contempt of court is an offence of a criminal character. A man may be sent to prison for it. It must be satisfactorily proved. To use the time-honoured phrase, it must be proved beyond reasonable doubt.

In the final analysis, however, the finding of contempt in the *Canada Metal Co. Ltd. v. Canadian Broadcasting Corp. (No. 2)*, *supra*, decision springs from the contents of a broadcast, i.e., the identical matter to which the Court was addressing itself in the restraining order. In fact, we need not go beyond this very order of Walsh J. where the reasons for judgment address themselves to a series of unauthorized or wild-cat work stoppages held at random locations throughout the country and at irregular intervals, bringing such uncertainty to air travel in Canada as to threaten to bring the system to a halt. In March 1981, upon application originally before Cattanach J., and later before me, the sworn material alleged that this very kind of activity had resumed at Montreal Airport and show cause orders were granted. The resulting proceedings for contempt are ongoing before Addy J. in Montreal.

I should also stress that, were the question simply whether these air traffic controllers were exceeding their proper authority in refusing to handle American traffic so as to be subject to disciplinary procedures, the matter might be a good deal simpler. For this reason, I offered the Crown an early date for the hearing of a contested application for an order to restrain these actions, irrespective entirely of any relationship to the

associés à la culpabilité au criminel. Il dit à la page 660:

[TRADUCTION] Je ne suis pas saisi d'une requête en exécution d'une ordonnance judiciaire mais bien d'une requête pour que soient châtiées deux des parties à l'instance pour violation prétendue de l'injonction et pour que soient châtiés aussi quatre autres individus non parties à l'instance pour s'être conduits, prétend-on, de façon à entraver le cours de la justice en méprisant l'injonction, en y contrevenant. La procédure dont je suis saisi est d'une nature criminelle ou quasi criminelle et je dois donc avoir l'intime conviction que le délit reproché aux intimés a été prouvé au-delà de tout doute raisonnable: *General Printers Ltd. c. Thomson et al.*, [1965] 1 O.R. 81, 46 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 697, juge Haines, aux pp. 82 et 83 O.R., pp. 698 et 699 D.L.R.: «Les instances de ce genre sont d'une nature quasi criminelle et la preuve à y faire doit avoir la même rigueur que dans le cas d'une inculpation criminelle.» *Affaire Bramblevale Ltd.*, [1970] Ch. 128, lord Denning, M.R., à la p. 137:

Un outrage au tribunal est une infraction pénale. Elle peut entraîner l'incarcération d'un individu. Elle doit être établie de façon satisfaisante. Pour employer la formule consacrée, elle doit être prouvée au-delà de tout doute raisonnable.

En dernière analyse, toutefois, la constatation de l'outrage au tribunal dans l'affaire *Canada Metal Co. Ltd. c. Société Radio-Canada (N<sup>o</sup> 2)*, précitée, repose sur le contenu d'une émission, c.-à-d. un contenu identique à celui que visait la Cour dans son interdiction. En fait, nous n'avons pas à aller au-delà de l'ordonnance même du juge Walsh dont les motifs visent une série de débrayages non autorisés, sauvages, qui s'étaient produits dans divers lieux à travers le pays à des intervalles irréguliers rendant le transport aérien au Canada si incertain qu'il y avait alors eu menace d'immobilisation de l'ensemble du système. En mars 1981, dans une requête dont initialement fut saisi le juge Cattanach, puis dont je fus saisi à mon tour, les pièces attestées par serment produites alléguaient que ces mêmes activités avaient repris à l'aéroport de Montréal; aussi des ordonnances de venir se disculper furent-elles accordées. Il en résulta la procédure d'outrage au tribunal présentement engagée devant le juge Addy à Montréal.

Je dois aussi souligner que s'il n'était question que de savoir si ces contrôleurs aériens n'avaient pas l'autorité de refuser de contrôler le trafic américain, avec les instances disciplinaires que cela pourrait entraîner, la question serait de beaucoup plus simple. Pour cette raison, j'ai offert à la Couronne de fixer une date rapprochée pour l'audience d'une requête qui demanderait une ordonnance d'interdiction de ces comportements indé-

order of Walsh J., but that obviously did not go forward.

The initiation of proceedings in matters of this sort on an *ex parte* basis is entirely proper, but, in my opinion, there was no justification for attempting to resolve these rather substantial questions in the absence of formal representation on behalf of the defendants and, accordingly, I ordered the matter to stand over until Tuesday, August 18, 1981, at 10 a.m., with notice to the defendants, in the interim, so that they could instruct counsel. On the return date, Mr. Nelligan appeared for the defendants and, although technically, notice had not been served upon them, he was able to confirm his participation on behalf of the Association, the general membership and the majority of the individually named defendants, which was certainly sufficient for the purposes of this kind of preliminary determination.

Affidavits filed by the applicant refer to the following material facts: that, on August 11, 1981, William J. Robertson, President of the Canadian Air Traffic Control Association, made a public announcement indicating that, due to the evident safety hazard posed by United States travel and the reluctance of the Canadian Department of Transport to cease trans-border operations until the U.S. traffic control situation was returned to normal, members of their Association, beginning the following morning, would no longer process the handling of flights operating to or from U.S. air space, except for emergencies; that, in the period between August 6 and August 10, at several major Canadian air traffic control centres, supervisory personnel advised controllers that they were aware of some intention not to deal with U.S. traffic and reaffirmed their insistence on the performance of a full and proper range of duties and asked for the controllers' assurance to that effect, and also advised the controllers, in some cases, of the Department's view that the failure to perform such duties would be subject to disciplinary actions and might contravene the order of Walsh J. of October 9, 1980; that the response varied from one centre to another and from one employee to another, but generally took the following forms: some made no positive response and remained equivocal about their intentions; others indicated that they would

pendamment de tout lien avec l'ordonnance du juge Walsh mais, manifestement, cela fut sans effet.

a Il est tout à fait régulier d'engager la procédure en ces matières par défaut, *ex parte*, mais, à mon avis, rien ne justifiait de tenter de résoudre ces questions somme toute importantes en l'absence de représentation formelle des défendeurs et, en conséquence, j'ai ordonné de surseoir à l'affaire jusqu'au mardi 18 août 1981, à 10 h ainsi que de notifier les défendeurs dans l'intervalle de façon à leur permettre de constituer avocat. Au jour dit, M<sup>c</sup> Nelligan a comparu pour les défendeurs et, quoique techniquement notification ne leur ait pas été encore signifiée, il a pu confirmer qu'il agissait au nom de l'Association, de ses membres en général et de la majorité des défendeurs nommément désignés, ce qui certainement suffisait pour les fins d'un jugement d'avant dire droit de ce genre.

Les déclarations sous serment, les affidavits que la requérante a produits relatent les faits pertinents suivants: le 11 août 1981, William J. Robertson, président de l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien, a annoncé publiquement que, par suite de la menace manifeste à la sécurité posée dans le cas des voyages à destination des États-Unis et le peu d'empressement du ministère des Transports du Canada à mettre fin à ses opérations outre-frontière tant que le contrôle aérien américain ne serait pas revenu à la normale, les membres de l'Association, à compter du lendemain matin, ne contrôlèrent plus les vols à destination ou en provenance de l'espace aérien américain sauf pour les cas d'urgence; entre le 6 et le 10 août, dans plusieurs des principaux centres de contrôle du trafic aérien canadien, le personnel cadre a avisé les contrôleurs qu'il avait connaissance d'une certaine consigne de ne pas contrôler le trafic américain et a rappelé instamment l'obligation pour les contrôleurs d'exécuter l'ensemble de leurs fonctions, leur demandant des assurances à cet effet et leur communiquant, dans certains cas, l'opinion du Ministère que l'inexécution de celles-ci ferait l'objet de sanctions disciplinaires et pourrait équivaloir à une infraction à l'ordonnance du juge Walsh du 9 octobre 1980; la réponse varia d'un centre à l'autre, d'un fonctionnaire à l'autre mais en général prit les formes suivantes: certains

refuse to handle such flights, but in both of these cases, it is unclear whether these defendants actually did so; others were on duty when refusals to handle U.S. flights took place, but again, it is unclear whether these specific defendants actually refused them, and the final group actually refused to handle the American traffic while on duty; that, as a minimum consequence, schedules involving U.S. traffic were disrupted, with obvious inconvenience to the travelling public and to the airlines; that, as a more significant consequence, in the Gander control area where Canadian controllers have responsibility for this portion of international traffic control, emergency measures had to be instituted even at the threat of abdication of such responsibilities; that the matter was resolved during the night hours of August 11-12, and formed the basis of a joint announcement on August 12 by the Minister of Transport and Mr. Robertson, establishing, among other things, special fact-finding teams to be set up to verify the incidents allegedly documented by the Canadian controllers and to monitor similar problems in the future in order to reassure controllers that the Canadian and American air traffic systems provide an adequate level of safety.

In cases where the very activity restrained is resumed within a short time of the order, the act of disobedience itself is taken to be synonymous with contempt of court. Here, however, we are so obviously separated in time and circumstances, that this relationship is no longer automatic. The earlier order, although interlocutory in nature, continues to bind many of the defendants in this action, but, separated as it is from these events by some eight months, the factual situation more closely resembles that in *MacMillan Bloedel (Alberni) Ltd. v. Swanson*<sup>2</sup>, where the following headnote is helpful:

In deciding what conduct is enjoined by a restraining order the order should be read in the light of the reasons for judgment delivered therewith and where, in the reasons for judgment, reference is made to a series of work stoppages committed over a period of time and designed to limit the

<sup>2</sup> (1972) 26 D.L.R. (3d) 641.

ne firent aucune réponse laissant planer le doute sur leurs intentions, d'autres laissèrent entendre qu'ils refuseraient de contrôler ces vols mais, dans l'un comme dans l'autre cas, il n'est pas clair si ces défendeurs ont agi ou non selon leurs dires, d'autres étaient en fonction lorsqu'il y eut refus de contrôler les vols américains mais, encore une fois, il n'est pas clair si tel ou tel défendeur a effectivement refusé de les contrôler et, enfin, un dernier groupe de contrôleurs ont effectivement refusé de contrôler le trafic américain alors qu'ils étaient en fonction; il s'en est suivi, au minimum, la perturbation des horaires impliquant des vols américains, avec tous les inconvénients qui s'ensuivent pour les voyageurs et les transporteurs; autre conséquence plus importante, dans le secteur de contrôle aérien de Gander, où les contrôleurs canadiens ont la responsabilité du trafic international, il a fallu instituer des mesures d'urgence qui allèrent jusqu'à mettre en péril l'exercice de cette responsabilité; la question fut résolue au cours de la nuit du 11 au 12 août, d'où résulta le communiqué conjoint du 12 août du ministre des Transports et de M. Robertson créant, entre autres choses, des équipes spéciales chargées de constater les faits, de vérifier les incidents signalés par les contrôleurs canadiens et de surveiller ceux-ci à l'avenir afin de rassurer les contrôleurs et de montrer que les systèmes de trafic aérien canadien et américain demeuraient suffisamment sûrs.

Dans les cas où c'est l'activité interdite même qui reprend peu de temps après le lancement de l'ordonnance, la désobéissance en elle-même est synonyme d'outrage au tribunal. Ici, toutefois, il y a de toute évidence un écart tellement grand dans le temps et dans les faits que cette relation ne peut plus être automatique. L'ordonnance antérieure, quoique de nature interlocutoire, continue de lier la plupart des défendeurs en l'instance mais comme elle est éloignée des présents événements de quelque huit mois, les faits en cause se rapprochent davantage de ceux de l'affaire *MacMillan Bloedel (Alberni) Ltd. c. Swanson*<sup>2</sup> dont le sommaire, que voici, nous vient en aide:

[TRADUCTION] Pour décider de la conduite à suivre exigée par une ordonnance d'interdiction, il faut la lire à la lumière des motifs du jugement qui la soutient et, lorsque dans ces motifs on se réfère à une série d'arrêts de travail ayant eu lieu au cours d'un intervalle de temps donné, dans le but de réduire

<sup>2</sup> (1972) 26 D.L.R. (3<sup>e</sup>) 641.

inventory of the plaintiff to a point where its bargaining position with the defendants' union would be reduced, an order restraining, *inter alia*, "activity that is intended to or does restrict or limit production or services at the [plaintiff's plant]" is one which enjoins a variety of related acts together constituting a slow-down intended to limit production. However, where, at the time of an industry-wide strike in logging in British Columbia, the defendants refused to go to work not in continuation of the slow-down but rather as a result of a strike of all the fallers on the coast, *held*, although the strike may have been wrongful it was not part of the activity enjoined by the order, and a motion to commit for contempt should be dismissed.

It is also conceded by counsel that Walsh J. could not possibly have had in contemplation these events which relate to work stoppages in the United States, which are themselves of recent origin. Furthermore, the order of Walsh J. was intentionally directed to specific members of the Association and not the Association leadership, because the supporting material made it clear that the strikes to be restrained arose from actions against the will of the executive, whereas, in the present circumstances, leadership is allegedly the prime mover. This is not to say that one is more or less serious than the other, only that they are different. On that same point, it is noteworthy that the only possible allegation against Mr. Robertson is for encouraging or counselling the membership to strike, since he is personally not in a position to participate in a strike. The earlier order, of course, does not specifically restrain such activity. In the original application, the work stoppages were directed to employer-employee grievances. Here, the concern expressed is solely for safety, and although the genuineness of that concern is strenuously disputed by the Crown, there is not the slightest suggestion that the resolution brings about either advantage to the workers or concession by management. In the earlier order, the alleged strikes were taking place because people failed to appear for work, whereas, in the present circumstances, all defendants appeared for work and all were prepared to deal with a part of their regular obligations in the normal way.

On what basis, then, could this Court be reasonably expected to conclude that these events are related to the earlier order of Walsh J. in such a direct way as to constitute, not just technical disobedience, but in addition, that attitude of defiance and public disrespect which has consistently

les stocks de la demanderesse à un niveau où sa capacité de négocier avec le syndicat des défendeurs en serait amoindrie, l'ordonnance interdisant notamment « toute activité ayant pour but de restreindre ou de limiter ou restreignant ou limitant la production ou les services à [l'usine de la demanderesse] » vise les divers actes connexes constitutifs du ralentissement de travail destiné à limiter la production. Toutefois, lorsque au moment d'une grève étendue à toute l'industrie du bois en Colombie-Britannique, les défendeurs refusent de travailler non pour poursuivre leur ralentissement de travail mais plutôt par suite d'une grève de tous les bûcherons de la côte, *jugé* que, quoique la grève puisse avoir été illicite, elle ne consistait pas en l'activité interdite par l'ordonnance; aussi une requête en ouï-trage au tribunal devait être rejetée.

Les avocats admettent aussi que le juge Walsh n'a pu avoir à l'esprit les événements en cause, d'origine récente, relatifs aux arrêts de travail aux États-Unis. D'ailleurs, l'ordonnance du juge Walsh visait particulièrement certains membres de l'Association, non la direction car les pièces justificatives montraient clairement que les grèves à interdire provenaient d'actions entreprises contre la volonté de l'exécutif; or, en l'espèce, la direction était le premier moteur. Ce qui ne veut pas dire qu'un cas est moins sérieux que l'autre; seulement qu'ils sont différents. A ce sujet, il importe de noter que tout ce que l'on peut reprocher à M. Robertson c'est d'avoir encouragé ou conseillé aux membres de faire grève puisqu'il n'est pas personnellement en position de participer à une grève. L'ordonnance antérieure, bien entendu, n'interdit pas expressément ce comportement. Dans la requête initiale, les arrêts de travail concernaient les relations employeur-employé. Ici les craintes exprimées concernent uniquement la sécurité et, bien que la Couronne en ait contesté la bonne foi, il n'y a pas la moindre prétention que la résolution procurera quelque avantage aux travailleurs ou quelque concession de la direction. Dans l'ordonnance antérieure, les grèves visées prenaient la forme d'absences alors qu'en l'espèce tous les défendeurs se sont présentés au travail et tous se sont déclarés prêts à remplir normalement une partie de leurs obligations régulières.

Qu'est-ce donc qui justifierait la Cour de conclure que ces événements sont reliés à l'ordonnance antérieure du juge Walsh assez directement pour équivaloir non seulement à une désobéissance technique mais aussi à une attitude publique de défiance et de mépris, attitude constamment jugée

been found to be an element of contempt of court? I believe we struck the essence of the matter when counsel for the Crown suggested that I should take judicial notice that the sole intention of the defendants was to create a gesture of support for their American counterparts and that any reference to safety was, to use his own words, a "paper-thin façade". I place this at the very essence of the matter because, obviously, my conclusion about the attitude of the defendants would be quite different were I to so find, but I must reject summarily any suggestion that I could reach a conclusion of such fundamental importance on the basis of judicial notice. I am, of course, able to resolve this matter only on the evidence before me, and, not only is there no evidence to support the Crown's contention, but every document filed seems to deny it. The announcement by the President of the Canadian Air Traffic Control Association was clearly and specifically related to safety; in each and every affidavit before me, the reason offered by employees for refusal of any sort related to safety; in due course, the resolution of the matter reached by the Minister and by the President of the Association, dealt with safety and set up a joint committee to verify the hazards of the past and to monitor those of the future; the American situation continues long after the Canadian one has been resolved and there is no evidence that, at any time, there was a solitary public utterance by either group that these activities by the Canadian controllers were a strategic gesture of support for their U.S. counterparts.

This is a preliminary proceeding and, on the basis of the respect which the Court must demand for its orders, there is a temptation to grant the order requested and to leave the resolution of these questions for the ultimate trial. On the other hand, that action would launch a number of quasi-criminal prosecutions in which findings of contempt can follow only after proof beyond a reasonable doubt against each defendant, and I believe the Court has the responsibility to carefully assess the real likelihood of such findings before such orders are issued. The order of Walsh J. restrains many of these defendants from engaging in a strike, as contemplated by the language of section 2 of the

comme constituant un élément de l'outrage au tribunal? Je crois que nous avons touché au cœur du problème lorsque l'avocat de la Couronne m'a suggéré de constater d'office que la seule intention véritable des défendeurs était d'apporter leur appui à leurs homologues américains et que toute mention de la sécurité était, pour reprendre ses termes [TRADUCTION] «une façade de papier». Je vois en cela l'essence même de la question; ma conclusion évidemment quant à l'attitude des défendeurs serait fort différente si je devais juger en ce sens, mais je dois rejeter sommairement toute suggestion que je puisse en arriver d'office à une conclusion d'une telle importance. Je ne puis, bien sûr, résoudre une telle question qu'en fonction de la preuve qu'on m'administre; or, non seulement n'y a-t-il aucune preuve à l'appui de la prétention de la Couronne mais encore toutes les pièces versées au dossier semblent la nier. L'annonce du président de l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien portait clairement et expressément sur la sécurité; dans toutes et chacune des dépositions sous serment, des affidavits, dont je suis saisi, le motif fourni par les employés de leur refus est lié à la sécurité; en définitive, la solution du problème à laquelle arrivaient le Ministre et le président de l'Association concernait la sécurité; on créait un comité conjoint pour vérifier les incidents du passé et surveiller ceux de l'avenir; le conflit américain se poursuit alors qu'au Canada il a depuis longtemps été résolu; or, il n'y a aucune preuve qu'à quelque moment, l'un ou l'autre groupe ait fait même une seule déclaration publique pour dire que les agissements des contrôleurs canadiens constituaient un geste stratégique d'appui à leurs homologues américains.

Il s'agit ici d'une procédure d'avant dire droit; aussi, vu le respect que la Cour doit exiger pour ses ordonnances, serait-on tenté d'accorder celle demandée, abandonnant la solution du litige au jugement sur le fond. Ce comportement mettrait cependant en branle plusieurs poursuites quasi criminelles d'où ne pourraient résulter des condamnations pour outrage au tribunal, cependant, qu'une fois faite la preuve de la culpabilité hors de tout doute raisonnable de chaque défendeur; aussi, je crois que la Cour a la responsabilité d'évaluer soigneusement les possibilités réelles de telles condamnations avant de lancer de semblables ordonnances. L'ordonnance du juge Walsh interdisait à

*Public Service Staff Relations Act*<sup>3</sup>, in particular the following portion:

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

The actions of Canadian air traffic controllers in refusing to process U.S. air traffic on the basis of safety considerations may have been beyond their authority and may very well have rendered them liable to internal disciplinary measures. They may even fall within the above description of what is included in a strike, but if they do, it is, in my opinion, only in the extreme technical sense of those words. In every other respect, they are separate and distinct from those matters which were addressed in the order of Walsh J. and nothing in the evidence before me serves to draw a connection between them or to raise, in my opinion, any reasonable likelihood of a finding by this Court that, in acting as they did, these defendants displayed an attitude of contempt toward the order of Walsh J. Accordingly, I decline to issue an order compelling these defendants to show cause why they should not be held in contempt of this Court.

#### ORDER

This application is dismissed. The defendants are entitled to costs.

<sup>3</sup> R.S.C. 1970, c. P-35.

plusieurs des défendeurs de faire grève au sens de l'article 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*<sup>3</sup>, notamment de sa disposition suivante:

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

<sup>b</sup> Les contrôleurs aériens canadiens, par leurs agissements, leur refus de contrôler le trafic aérien américain pour des raisons de sécurité, peuvent avoir été au-delà de leur autorité et cela peut fort bien les rendre passibles de sanctions disciplinaires internes. Il se peut même que ces agissements soient visés par la description ci-dessus des actes assimilés à une grève mais, si c'est le cas, ce n'est, à mon avis, que dans un sens extrêmement technique. A tous autres égards, ces agissements sont distincts et différents des questions que vise l'ordonnance du juge Walsh et rien dans la preuve administrée devant moi n'établit un lien entre eux ni ne soulève, à mon avis, quelque possibilité raisonnable que notre juridiction constate qu'en agissant comme ils l'ont fait ces défendeurs démontraient une attitude de mépris pour l'ordonnance du juge Walsh. En conséquence, je refuse de lancer une ordonnance qui forcerait ces défendeurs à dire pourquoi ils ne devraient pas être reconnus coupables d'outrage à la Cour.

#### ORDONNANCE

La demande est rejetée. Les défendeurs auront droit aux dépens.

<sup>3</sup> S.R.C. 1970, c. P-35.