

A-321-89

A-321-89

**Attorney General of Canada (Applicant)**

v.

**Public Service Alliance of Canada (Respondent)***INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. P.S.A.C. (C.A.)*

Court of Appeal, Iacobucci C.J., Mahoney and Stone J.J.A.—Ottawa, August 29 and September 18, 1989.

*Public service — Labour relations — Application to set aside Board decision employer, Treasury Board, not showing “proper case” or “good cause” for late filing of lists of designated employees — Filing of lists abrogating right to strike as duties affecting public safety — Board disregarding evidence on importance of employees’ duties in relation to public safety and security in establishing proper case and good cause — Holding late filing resulting from inefficiency, negligence and lack of foresight — Application dismissed — “Good cause” relating to explaining delay in late filing, not to why relief should be granted from consequences thereof — Board having limited jurisdiction to relieve government from consequences of default.*

**STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY  
CONSIDERED**

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 28.  
*Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 79(2).  
*Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35, s. 78.

**CASES JUDICIALLY CONSIDERED**
**CONSIDERED:**

*Public Service Alliance of Canada v. Canada (Treasury Board)*, [1989] 2 F.C. 445 (C.A.).

**COUNSEL:**

*Rory R. Edge* for applicant.  
*Andrew J. Raven* for respondent.

**SOLICITORS:**

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

**Procureur général du Canada (requérant)**

c.

**Alliance de la Fonction publique du Canada (intimée)***RÉPERTORIÉ: CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. A.F.P.C. (C.A.)*

Cour d’appel, juge en chef Iacobucci, juges Mahoney et Stone, J.C.A.—Ottawa, 29 août et 18 septembre 1989.

*Fonction publique — Relations du travail — Demande d’annulation de la décision par laquelle la Commission concluait que l’employeur, le Conseil du Trésor, n’avait pas démontré l’existence d’une «raison valable» justifiant le dépôt tardif de listes de fonctionnaires désignés — Le dépôt de ces listes prive ceux qui y figurent de leur droit de faire la grève parce que leurs fonctions touchent à la sécurité du public — La Commission n’a pas tenu compte des éléments de preuve sur l’importance des fonctions des fonctionnaires pour la sécurité du public quand il s’agissait de déterminer l’existence d’une «raison valable» justifiant le dépôt tardif — La Commission a conclu que l’incurie, la négligence et l’imprévoyance de l’employeur sont la cause du dépôt tardif — Rejet de la demande — La raison valable vise l’explication du retard du dépôt et non le motif pour lequel le gouvernement devrait être libéré des conséquences de son dépôt tardif — La compétence de la Commission de libérer le gouvernement des conséquences de son manquement est très restreinte.*

**LOIS ET RÈGLEMENTS**

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 28.  
*Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, L.R.C. (1985), chap. P-35, art. 78.  
*Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35, art. 79(2).

**JURISPRUDENCE**
**DÉCISION EXAMINÉE:**

*Alliance de la Fonction publique du Canada c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1989] 2 C.F. 445 (C.A.).

**AVOCATS:**

*Rory R. Edge* pour le requérant.  
*Andrew J. Raven* pour l’intimée.

**PROCUREURS:**

*Le sous-procureur général du Canada* pour le requérant.

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, for respondent.*

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

IACOBUCCI C.J.: This section 28 [*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7] proceeding raises the question whether, as contended by the Attorney General of Canada ("applicant"), the Public Service Staff Relations Board ("PSSRB") erred in law in finding that the circumstances of this case did not amount to "a proper case or good cause" with respect to the late filing by the employer, Treasury Board of Canada, of certain lists of designated employees pursuant to subsection 78(2) of the *Public Service Staff Relations Act* ("Act").<sup>1</sup> The filing of such lists of designated employees is in effect to deprive such employees of the right to strike in the collective bargaining process because of the nature of their duties as these affect public safety and security.

<sup>1</sup> R.S.C., 1985, c. P-35. The relevant parts of section 78 read as follows:

78. (1) Notwithstanding section 77, 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, 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 to 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 for the relevant bargaining unit within such time after the receipt thereof by the bargaining agent as the Board may prescribe, the statement shall be taken to be a statement of the employees or classes of employees in the bargaining unit who are agreed by the parties to be designated employees.

(4) Where an objection to the statement referred to in subsection (2) is filed with the Board by the bargaining agent

(Continued on next page)

*Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, pour l'intimée.*

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

a LE JUGE EN CHEF IACOBUCCI: Cette demande fondée sur l'article 28 [*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7] soulève la question de savoir si, comme le soutient le procureur général du Canada (le «requérant»), la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (la «CRTFP») a commis une erreur de droit en concluant que les circonstances propres à l'espèce ne constituaient pas «certaines circonstances ... [et] une raison valable» justifiant le dépôt tardif par l'employeur, le Conseil du Trésor du Canada, de certaines listes de fonctionnaires désignés conformément au paragraphe 78(2) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* («la Loi»)<sup>1</sup>. Le dépôt de ces listes de fonctionnaires désignés vise de fait à priver les fonctionnaires en cause de leur droit de faire la grève dans le cadre du processus des négociations collectives en raison de la nature de leurs fonctions qui touchent à la sécurité du public.

<sup>1</sup> L.R.C. (1985), chap. P-35. Les dispositions pertinentes de l'article 78 sont libellées comme suit:

78. (1) Malgré l'article 77, il ne peut être établi de bureau de conciliation tant que n'ont pas été désignés, sur accord des parties ou sur décision prise par la Commission aux termes du présent article, les fonctionnaires ou catégories de fonctionnaires de l'unité de négociation concernée, appelés, dans la présente loi, «fonctionnaires désignés», exerçant, même partiellement, des fonctions qui sont, à un moment particulier, ou seront, après un délai déterminé, nécessaires pour la sécurité du public.

(2) Dans les vingt jours qui suivent l'avis de négociations collectives donné par l'une ou l'autre des parties, l'employeur fournit à la Commission et à l'agent négociateur de l'unité de négociation en cause une liste des fonctionnaires ou catégories de fonctionnaires de l'unité qu'il considère comme fonctionnaires désignés.

(3) En l'absence d'une contestation élevée auprès de la Commission par l'agent négociateur dans le délai postérieur à sa réception par celui-ci et fixé par la Commission, la liste visée au paragraphe (2) est réputée constituer la liste des fonctionnaires ou catégories de fonctionnaires de l'unité de négociation qui, par accord des parties, sont des fonctionnaires désignés.

(4) Dans le cas où l'agent négociateur fait opposition à la liste dans le délai prescrit, la Commission, après avoir exa-

(Suite à la page suivante)

In providing some background to the above question, I begin with a previous decision of this Court, *Public Service Alliance of Canada v. Canada (Treasury Board)*, [1989] 2 F.C. 445 (C.A.) (the "Data Processing decision") which allowed a section 28 application by the Public Service Alliance of Canada ("Alliance" or "respondent") and set aside a decision of the PSSRB respecting the designation of employees in the Data Processing bargaining unit. In its decision, the PSSRB ruled that the twenty-day time limit in then subsection 79(2) [R.S.C. 1970, c. P-35] (now subsection 78(2)) of the Act, within which the employer (Treasury Board) is required to file a statement of designated employees whose duties are considered necessary in the interest of the safety or security of the public, was directory only. Although the employer admitted it had filed the statement some three days late with respect to both the Data Processing bargaining unit and eighteen other bargaining units represented by the respondent, the PSSRB nonetheless held that the employer was not prevented from presenting its proposed lists of designated employees.

This Court disagreed. In writing for a unanimous Court, Hugessen J.A., stated that the "real problem" was not whether the furnishing of the list was mandatory or directory but rather whether the furnishing of a list of designated employees is a duty on the employer, which if not exercised within the time prescribed must not adversely affect the safety and security of the public, or a power of the employer, which it is free to exercise as it sees fit. While acknowledging the government's clear duty to act in the public interest, Hugessen J.A. said that that interest extends beyond matters of safety or security to include the right of public servants to follow the union of their choice, to bargain collectively, and finally to

Pour documenter la question susmentionnée, je me reporte tout d'abord à une décision antérieure de cette Cour, *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1989] 2 C.F. 445 (C.A.) («Décision sur le traitement des données») qui accueillait la demande fondée sur l'article 28 présentée par l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'«Alliance» ou l'«intimée») et annulait une décision de la CRTFP ayant trait à la désignation de fonctionnaires appartenant à l'unité de négociation du traitement des données. Dans sa décision, la CRTFP a conclu au caractère simplement indicatif du délai de vingt jours figurant au paragraphe 79(2) [S.R.C. 1970, chap. P-35] (aujourd'hui le paragraphe 78(2)) de la Loi, pendant lequel l'employeur (le Conseil du Trésor) doit déposer une liste des fonctionnaires désignés dont les fonctions sont considérées nécessaires pour la sécurité du public. Bien que l'employeur ait reconnu avoir déposé la liste avec un retard de trois jours en ce qui concerne aussi bien l'unité de négociation du Traitement des données que dix-huit autres unités de négociation représentées par l'intimée, la CRTFP a néanmoins statué que l'employeur pouvait quand même présenter ses listes de fonctionnaires dont la désignation était proposée.

Cette Cour n'a pas été d'accord. Rédigeant les motifs d'une Cour unanime, le juge Hugessen J.C.A., a dit que le «véritable problème» n'était pas de savoir si la fourniture de la liste était impérative ou directive, mais plutôt de savoir si elle constituait une obligation qui incombait à l'employeur, dont le défaut d'exécution en temps opportun ne devait pas porter atteinte à la sécurité du public, ou un pouvoir qu'il était libre d'exercer ou non comme il le jugeait bon. Tout en reconnaissant l'obligation indiscutable du gouvernement d'agir dans l'intérêt du public, le juge Hugessen J.C.A., a dit que cet intérêt s'étendait bien au-delà des questions de sûreté et de sécurité, pour inclure le droit des fonctionnaires d'adhérer au syndicat de leur choix, de négocier collectivement et, finale-

(Continued from previous page)

for the relevant bargaining unit within such time after the receipt thereof by the bargaining agent as the Board may prescribe, 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.

(Suite de la page précédente)

miné sa requête et avoir donné à chaque partie l'occasion de présenter ses observations, détermine quels fonctionnaires ou quelles catégories de fonctionnaires de l'unité de négociation sont des fonctionnaires désignés.

strike.<sup>2</sup> He went on to hold that the subsection was simply facultative—that is the subsection in question allows the employer to submit a list within the time prescribed, thereby implying that where no submission is timely made, the parties are presumed to have agreed that there are to be no designated employees within the applicable bargaining unit.

At this juncture I wish to state that I fully agree with the interpretation of subsection 78(2) (then 79(2)) of the Act and the reasoning of Hugessen J.A., and find it unnecessary to elaborate further on that aspect of the matter. However, in his reasons, Hugessen J.A. added the following comment:

One further point. This is apparently a test case. I am astonished to learn that the situation here is not unique. At the time of the hearing before the Board, there were nineteen pending instances where the employer had failed to comply with the time limit in subsection 79(2). It may be that this is due to simple negligence or it may be that it is an indication that the time provided is too short; if the latter is the case, the remedy lies in amending the legislation, not in interpreting it in a manner which does violence to the language. It is to be noted that no attempt was made by the employer to justify the late filing and I accordingly do not exclude the possibility that the Board could, in a proper case and for good cause shown, relieve the government from the consequences of its default. [Emphasis added.]<sup>3</sup>

Following the judgment of the Court of Appeal, the PSSRB held a number of hearings relating to several Alliance bargaining units to determine whether the facts surrounding the employer's late filing of designation lists constituted a "proper case" and "good cause" in the opinion of the PSSRB in order to "relieve the government from the consequences of its default" in the words of Hugessen J.A. quoted above.

The decision of the PSSRB, which is the subject of the present section 28 proceeding, followed hearings held on May 26, 31, and June 1, 1989 and dealt with filings of the lists of designated employees in the Hospital Services, Ships Crews, and Welfare Programmes bargaining units. Since the employer admitted the filing was late, the issue focused solely on whether the reasons put forward

ment, de faire la grève<sup>2</sup>. Il a ajouté que le paragraphe visé était simplement facultatif, c'est-à-dire qu'il permettait à l'employeur de soumettre une liste dans un délai prescrit et qu'il y était sous-entendu qu'à défaut par l'employeur d'agir dans le délai prévu, les parties étaient présumées avoir convenu qu'il n'y aurait pas de fonctionnaires désignés au sein de l'unité de négociation concernée.

À ce moment, je tiens à déclarer que je souscris entièrement à la façon dont le juge Hugessen J.C.A., interprète le paragraphe 78(2) (alors le paragraphe 79(2)) de la Loi et à son raisonnement, et j'estime inutile de m'étendre davantage sur cet aspect de la question. Cependant, dans ses motifs, le juge Hugessen J.C.A., a ajouté ce qui suit:

Une dernière remarque. Il s'agit ici vraisemblablement d'une cause type. Je suis étonné d'apprendre que la situation dont nous sommes saisis n'est pas unique. Au moment de l'audience qui s'est déroulée devant la Commission, il y avait dix-neuf affaires en instance dans lesquelles l'employeur n'avait pas respecté le délai prévu à l'article 79(2). Il se peut que cela soit attribuable à une simple négligence ou il se peut que cela indique que le délai prévu est trop court. Dans ce dernier cas, le recours consiste à modifier la loi et non à l'interpréter d'une manière qui fait violence à son libellé. Il y a lieu de noter que l'employeur n'a pas essayé de justifier le dépôt tardif et, par conséquent, je n'écarte pas la possibilité que la Commission pourrait, dans certaines circonstances et si l'on démontre l'existence d'une raison valable, libérer le gouvernement des conséquences de son manquement. [Je souligne.]<sup>3</sup>

À la suite du jugement de la Cour d'appel fédérale, la CRTFP a tenu un certain nombre d'audiences relativement à plusieurs unités de négociation de l'Alliance pour constater si les faits entourant le retard apporté par l'employeur à déposer sa liste de fonctionnaires désignés représentaient, aux yeux de la CRTFP, des circonstances particulières et une «raison valable» susceptibles de «libérer le gouvernement des conséquences de son manquement,» selon les mots du juge Hugessen J.C.A., cités plus haut.

La décision de la CRTFP, qui fait l'objet de cette demande fondée sur l'article 28, a fait suite à des audiences tenues les 26 et 31 mai et le 1<sup>er</sup> juin 1989, et elle traitait du dépôt de listes de fonctionnaires désignés dans les unités de négociation des Services hospitaliers, des Équipages de navires et des Programmes de bien-être social. Puisque l'employeur a reconnu son dépôt tardif, la question

<sup>2</sup> At pp. 449-450.

<sup>3</sup> Id. at p. 450.

<sup>2</sup> Aux p. 449-450.

<sup>3</sup> Id. à la p. 450.

by the employer amounted to “a proper case” and “good cause” for the PSSRB to relieve the employer from the consequences of its late filing.

Apparently some nine departments were late in submitting to Treasury Board their respective designation statements but evidence explaining the late filing was offered to the PSSRB only with respect to the Department of National Defence. In that Department, evidence was presented to the effect that a computer breakdown caused the delay. But after considering all the evidence in this connection, the PSSRB concluded:

In our view, all the above simply establishes that for want of better terms, it is the employer's own inefficiency, negligence and lack of foresight which caused the late filing of the designation statements for the employees employed by the Department of National Defence. Accordingly, the Board determines that this is not a proper case and, “good cause” has not been shown to relieve the employer from the consequences of its default.<sup>4</sup>

Much of the employer's evidence in the hearings before the PSSRB was aimed at outlining the importance of the duties and responsibilities performed by employees in each of the three bargaining units in question so that because of their important duties in relation to public safety and security, a late filing could be justified as a proper case and good cause. The PSSRB acknowledged the importance of the duties performed by many employees in the three bargaining units but, in referring to the reasons of Mr. Justice Hugessen *supra*, said that the matter of safety or security of the public was not the issue for the PSSRB to decide.

After referring to the possibility suggested by Hugessen J.A. that the PSSRB could, in a proper use and for good cause shown, relieve the government from the consequences of its default, the PSSRB stated:

Hence, we must read the last paragraph of page 7 of the decision with the premise in mind that the Court allowed a door to stay open in “a proper case and for good cause shown”. There can be no question that the duties performed by designated employees are important to the public interest. This is clear from the language of subsection 78(1) of the Act. How-

consistait uniquement à savoir si les raisons qu'il avait avancées faisaient état de «certaines circonstances» et démontraient l'existence d'une «raison valable» permettant à la CRTFP de le libérer des conséquences de son retard.

Il semble que quelque neuf ministères ont soumis tardivement au Conseil du Trésor la liste de leurs fonctionnaires désignés, mais seul le ministère de la Défense nationale a fourni à la CRTFP des éléments de preuve expliquant ce retard; selon la preuve, il était imputable à une panne d'ordinateur. Mais après avoir étudié tous les éléments de preuve à cet égard, la CRTFP a conclu ce qui suit:

À notre avis, cela montre tout simplement que les listes des fonctionnaires désignés du ministère de la Défense nationale ont été déposées en retard à cause de ce que nous pourrions appeler l'incurie, la négligence et l'imprévoyance de l'employeur. Par conséquent, la Commission conclut que la présente affaire ne présente pas les circonstances particulières appropriées et que l'employeur n'a pas montré l'existence d'une «raison valable» pour le libérer des conséquences de son manquement<sup>4</sup>.

Au cours des audiences devant la CRTFP, l'employeur s'est en grande partie efforcé de souligner l'importance des fonctions et des responsabilités des fonctionnaires dans chacune des trois unités de négociation en question de façon à prouver qu'en raison de la nécessité de ces fonctions pour la sécurité du public, le dépôt tardif de la liste s'accompagnait des circonstances particulières et de la «raison valable» qui le justifiaient. La CRTFP a reconnu l'importance des fonctions exercées par plusieurs fonctionnaires dans les trois unités de négociation mais, en renvoyant aux motifs précités du juge Hugessen, elle a dit que la question de la sécurité du public n'était pas celle qu'elle était appelée à trancher en l'occurrence.

Après avoir mentionné la possibilité évoquée par le juge Hugessen J.C.A., que la CRTFP puisse, «dans certaines circonstances et si l'on démontre l'existence d'une raison valable», libérer le gouvernement des conséquences de son manquement, la CRTFP a déclaré:

Il faut donc interpréter le dernier paragraphe de la page 7 des motifs du jugement en présumant que la Cour a laissé une porte ouverte «dans certaines circonstances et si l'on démontre l'existence d'une raison valable». Il ne fait aucun doute que les fonctions exercées par les fonctionnaires désignés sont importantes pour l'intérêt public. C'est ce qui ressort clairement du

<sup>4</sup> Decision of PSSRB, Case Book, vol. II, p. 414.

<sup>4</sup> Décision de la CRTFP, Dossier d'appel, vol. II, à la p. 414.

ever, for the Board to accept the argument of counsel for the employer that all that the employer is required to do to be relieved of the consequences of its default is to establish that the employees proposed for designation do perform duties necessary in the interest of the safety or security of the public would, in our opinion, render the words contained in the last paragraph of the decision of Mr. Justice Hugessen meaningless.<sup>5</sup>

The Treasury Board argues that PSSRB erred in law in failing to consider or to treat the evidence on the duties performed as coming within the words "a proper case and for good cause shown" so as to justify a delay in the filing of the statements. The respondent, although raising some question about the notion of a proper case or good cause being introduced as a matter of law and statutory interpretation, argues the PSSRB committed no error in law in disregarding the evidence on the duties and responsibilities of employees.

I agree with the respondent that the PSSRB committed no error of law that is reviewable in this section 28 proceeding.

Mr. Justice Hugessen's comments in the Data Processing decision, from their context and from the underlying rationale of section 78 and related provisions of the Act, clearly mean that good cause relates to explaining the delay in late filing not to why relief should be given to the government from the consequences of its late filing. Although the statute in question, unlike many others that deal with time limits, does not mention the possibility of a proper case and good cause and although specific time limits should as a general matter be taken seriously, I do not think it does harm to statutory interpretation or Parliament's intent to acknowledge that such time limits can be treated as being legally met where an event or happening akin to an accident, *force majeure* or Act of God has intervened to prevent literal compliance with the time limit. It takes little imagination in our modern complex life to think of circumstances where, through no fault or shortcoming of the employer, the filing of the list was delayed. I believe this was behind Hugessen J.A.'s comments.

<sup>5</sup> Id. at p. 417.

libellé du paragraphe 78(1) de la Loi. Toutefois, si la Commission retenait l'argument de l'avocat de l'employeur, à savoir que pour être libéré des conséquences de son omission, il lui suffit d'établir que les fonctionnaires dont on propose la désignation assument des tâches nécessaires pour la sécurité du public, alors la fin du dernier paragraphe du jugement exprimé par le juge Hugessen n'aurait plus aucun sens<sup>5</sup>.

Le Conseil du Trésor soutient que la CRTFP a commis une erreur de droit en ne considérant pas ou en ne traitant pas la preuve relative aux fonctions exercées par les fonctionnaires comme si elle était visée par l'expression «dans certaines circonstances et si l'on démontre l'existence d'une raison valable» de façon à justifier le retard du dépôt des listes. L'intimée, bien qu'elle ait soulevé quelque doute sur l'opportunité qu'il y avait d'introduire la notion des circonstances particulières et de la raison valable comme question de droit et d'interprétation des lois, soutient que la CRTFP n'a commis aucune erreur de droit en ne tenant pas compte des éléments de preuve sur les fonctions et les responsabilités des fonctionnaires.

Je suis d'accord avec l'intimée pour dire que la CRTFP n'a commis aucune erreur de droit donnant lieu à révision dans la présente instance fondée sur l'article 28.

Les commentaires du juge Hugessen dans la Décision sur le traitement des données, selon leur contexte et l'économie de l'article 78 et des dispositions connexes de la Loi, signifient clairement que la raison valable vise l'explication du retard du dépôt et non le motif pour lequel le gouvernement devrait être libéré des conséquences de son dépôt tardif. Bien que la loi en cause, contrairement à plusieurs autres qui traitent des délais, ne mentionne pas la possibilité de l'existence de certaines circonstances et d'une raison valable, et bien que de façon générale on doive prendre au sérieux les délais fixés, je ne crois pas que ce soit porter atteinte à l'interprétation de la loi ni à l'intention du Parlement que de reconnaître que ces délais puissent être considérés comme ayant été légalement respectés lorsqu'un événement ou une circonstance qui s'apparente à un accident ou à la force majeure est intervenu pour en empêcher le respect littéral. Dans la complexité du monde contemporain, il est facile d'imaginer des circonstances qui, sans qu'il y ait faute ni manquement de

<sup>5</sup> Id., à la p. 417.

Obviously one cannot generalize since each case depends on the statute in question and the words used amongst other factors. Accordingly I believe the PSSRB does have an implied but very limited jurisdiction to relieve the government—employ-  
 er—of its default if it is persuaded by the reasons for the delay in what would likely be most unusual or extraordinary circumstances.

But to accept as reasons for delay, the fact that the employees in question are involved in admittedly important public safety and security activities would amount to a serious reformulation or rewriting of what is provided in the Act, which as stated is a reconciliation of public safety and security issues, on the one hand, and of collective bargaining rights of certain employees on the other. The relevant sections of the Act *ex hypothesi* recognize the importance of the employees' duties so that should not be treated as a good cause for delay in filing the statement contemplated by the Act.

Subsection 78(4) of the Act calls for the PSSRB to determine, where the bargaining agent objects to designation of certain employees and after giving the parties an opportunity to make representations, which of the employees are to be designated. It is only then that the question of designated employees is to be finally decided. For the employer to say that because of the importance of the duties performed more time is needed to file statements flies in the face of the plain language of the statute and the process provided therein. If the applicant's view is correct, then the question arises as to how much time would be taken to file the statement—presumably the Treasury Board could take a very long time to file and one then has to ask what will have happened to the Act's reconciliation of public safety and security and collective bargaining rights of the employees involved.

Allowing the time limit to be interpreted with good cause for delay is still adhering to the time

l'employeur, retarderaient le dépôt de la liste des fonctionnaires désignés. Je crois que cela était sous-entendu dans les commentaires du juge Hugessen J.C.A. Évidemment, on ne peut généraliser car chaque cas dépend, parmi d'autres facteurs, de la loi en cause et des mots utilisés. En conséquence, j'estime que la CRTFP a la compétence implicite mais très restreinte de libérer le gouvernement employeur des conséquences de son manquement, si elle est convaincue par les motifs du retard dans ce qui serait vraisemblablement des circonstances très inusitées ou extraordinaires.

Pendant accepter comme excuse du retard le fait que les fonctionnaires en cause se livrent à des activités importantes il est vrai, pour la sécurité du public, cela équivaldrait à formuler ou à rédiger de nouveau dans une large mesure ce que prévoit la Loi, à savoir, comme il est dit, la conciliation de la sécurité du public, d'une part, et d'autre part, des droits de certains fonctionnaires de négocier collectivement. Les articles pertinents de la Loi reconnaissent par hypothèse l'importance des fonctions des fonctionnaires, de sorte que cette importance ne devrait pas être considérée comme une raison valable au dépôt tardif de la liste prévue par la Loi.

Le paragraphe 78(4) de la Loi prévoit que dans le cas où l'agent négociateur fait opposition à la désignation de certains fonctionnaires, la CRTFP, après avoir donné à chaque partie l'occasion de présenter des observations, détermine quels fonctionnaires sont des fonctionnaires désignés. Ce n'est qu'alors que sera décidée de façon définitive la question des fonctionnaires désignés. L'employeur fait violence au libellé clair de la Loi et au processus qui y est prévu lorsqu'il prétend qu'en raison de l'importance des fonctions exercées par les fonctionnaires, il faut davantage de temps pour déposer les listes requises. Si la prétention du requérant était exacte, la question se poserait alors de savoir combien de temps on mettrait à déposer la liste—il est à présumer que le Conseil du Trésor pourrait prendre un temps considérable, et il convient alors de se demander ce qu'il adviendrait de la conciliation de la sécurité du public et du droit des fonctionnaires concernés de négocier collectivement.

Permettre que le respect d'un délai n'exclut pas le retard apporté à s'y conformer pour raison

limit but merely saying that there is a deemed compliance with the time limit. However, if one accepted the applicant's argument that good cause also means a consideration of the important duties of the employees, that would be tantamount to allowing the time limit to be ignored and not complied with which could result in detriment to the collective bargaining rights of employees in a manner inconsistent with the Act.

Counsel for the applicant also argued mistake of law as ground for relief by reason of the fact that the Treasury Board acted in light of three decisions of the PSSRB prior to the decision of this Court in the Data Processing decision, all to the effect that failure to comply with the time limit would not prejudice the designation process. On this point the PSSRB concluded:

The employer argued that the rules had changed and that they changed because of the Decision of the Federal Court of Appeal. However, Section 78 was not amended and, in our view, the employer cannot rely on the Board's error of law in interpreting Section 78 of the Act to establish good cause for its default.<sup>6</sup>

I see no reason to disturb the holding of the PSSRB in this respect especially in the light of its finding, which again I see no reason to differ with, that with respect to the Department of National Defence, it was the "employer's own inefficiency, negligence and lack of foresight which caused the late filing of the designation statements . . .".

Accordingly, this section 28 application will be dismissed.

MAHONEY J.A.: I agree.

STONE J.A.: I agree.

valable, c'est toujours s'en tenir au délai en disant simplement qu'il y a respect présumé. Cependant, si l'on devait accepter l'argument du requérant selon lequel la raison valable vise aussi la considération des fonctions importantes exercées par les fonctionnaires, cela équivaldrait à permettre que l'on ne fasse pas de cas du délai, et qu'on ne le respecte pas, état de choses susceptible de nuire d'une façon incompatible avec la Loi au droit des fonctionnaires à la négociation collective.

L'avocat du requérant a aussi excipé de l'erreur de droit comme circonstance libératrice au motif que le Conseil du Trésor a agi à la lumière de trois décisions de la CRTFP antérieures à la décision de cette Cour sur le Traitement des données, qui disaient toutes trois que le défaut de se conformer au délai imparti ne nuirait pas au processus de la désignation des fonctionnaires. À cet égard, la CRTFP a conclu:

L'employeur soutient que les règles ont changé, et ce, par suite du jugement rendu par la Cour d'appel fédérale. Toutefois, l'article 78 n'a pas été modifié et, à notre avis, l'employeur ne peut pas s'appuyer sur une erreur de droit que la Commission a commise en interprétant l'article 78 de la Loi pour établir l'existence d'une raison valable justifiant son manquement<sup>6</sup>.

Je ne vois aucun motif de modifier la décision de la CRTFP à cet égard, particulièrement étant donné sa conclusion, avec laquelle je ne vois toujours aucune raison d'être en désaccord, que les listes des fonctionnaires désignés du ministère de la Défense nationale «ont été déposées en retard à cause de ce que nous pourrions appeler l'incurie, la négligence et l'imprévoyance de l'employeur».

Par conséquent, cette demande fondée sur l'article 28 sera rejetée.

LE JUGE MAHONEY, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE STONE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

<sup>6</sup> Id. at p. 418.

<sup>6</sup> Id., à la p. 418.