

A-1016-96

A-1016-96

**The CSL Group Inc. and Canada Steamship Lines Inc. (Appellants) (Plaintiffs)**

**Le Groupe CSL Inc. et Canada Steamship Lines Inc. (appelantes) (demandereses)**

v.

c.

**Her Majesty the Queen in Right of Canada (Respondent) (Defendant)**

**Sa Majesté la Reine du chef du Canada (intimée) (défenderesse)**

**INDEXED AS: THE CSL GROUP INC. v. CANADA (C.A.)**

**RÉPERTORIÉ: LE GROUPE CSL INC. c. CANADA (C.A.)**

Court of Appeal, Marceau, Décary and Létourneau J.J.A.—Montréal, June 9, 10; Ottawa, July 3, 1998.

Cour d'appel, juges Marceau, Décary et Létourneau, J.C.A.—Montréal, 9 et 10 juin; Ottawa, 3 juillet 1998.

*Crown — Torts — Action under Crown Liability and Proceedings Act, s. 3(a) for reimbursement of revenue lost by shipping companies due to restrictions, necessitated by Coast Guard Ships' Crews being on strike, imposed by authority responsible for traffic on St. Lawrence Seaway — Restrictions necessary for security reasons — Plaintiffs' argument: Treasury Board (TB) negligent in failing to file "designated employees" list within statutory limitation period after receiving notice to bargain — Alleged wrongdoing not within maritime law as damages claimed economic only, unrelated to appellants' ships, cargoes — Delay in filing list of designated employees not wrongful — Crown's only duty in respect of seaway to ensure security of public — May be discharged by methods other than designation of employees in case of strike — TB, in filing "designated employees" list under rights conferred by PSSRA, not dispensing service to public.*

*Couronne — Responsabilité délictuelle — Action intentée en vertu de l'art. 3a) de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif en vue du remboursement des pertes de revenus subies par des compagnies de transport maritime par suite d'entraves rendues nécessaires par la grève des membres de la Garde côtière et imposées par l'autorité responsable à la circulation sur la voie maritime du Saint-Laurent — Entraves nécessaires pour la sécurité — Argument des demandereses: le Conseil du Trésor (CT) est fautif parce qu'il n'a pas déposé la liste «d'employés désignés» dans le délai fixé par la loi après réception de l'avis de négociation — La faute reprochée n'a rien à voir avec le droit maritime car les dommages sont essentiellement économiques et ne concernent aucunement les navires des appelantes ou leurs cargaisons — Le retard à déposer la liste d'employés désignés n'est pas fautif — La seule obligation du gouvernement relative à la voie maritime est d'assurer la sécurité du public — Elle peut être remplie par d'autres moyens que la désignation d'employés dans la perspective d'une grève — Le CT, lorsqu'il dépose la liste «d'employés désignés» en vertu des droits que lui confère la LRTFP, ne dispense pas un service au public.*

*Public service — Labour relations — Shipping companies seeking damages due to legal strike by Coast Guard members causing delays for ships using St. Lawrence Seaway — Treasury Board (TB) late in filing list of designated employees under PSSRA, s. 79 — Delay not wrongful — Public servants not acting imprudently, in disorganized manner — Default by TB not resulting in civil liability — TB officials responsible for filing list of designated employees, Board itself not exercising rights, options conferred on them by Act as dispensers of service to public — Even if conduct complained of having significant consequences for public, economy, subject to sanction only in political arena.*

*Fonction publique — Relations du travail — Dommages-intérêts réclamés par des compagnies de transport maritime à la suite de la grève légale des membres de la Garde côtière qui a causé des retards aux navires usagers de la voie maritime du Saint-Laurent — Le Conseil du Trésor (CT) a déposé tardivement la liste d'employés désignés sous le régime de l'art. 79 de la LRTFP — Ce retard n'est pas fautif — Les fonctionnaires n'ont pas agi de façon imprudente et désordonnée — Le défaut du CT n'a pas engendré de responsabilité civile — Les membres du CT responsables du dépôt de la liste des employés à désigner, pas plus que le Conseil du Trésor n'exercent les droits et options que leur confère la Loi comme dispensateurs d'un service au public — Même si le comportement visé par la plainte engendre des conséquences importantes pour le public et l'économie, il ne peut être sanctionné que sur le plan politique.*

This was an appeal from a Trial Division decision dismissing an action for damages under paragraph 3(a) of the *Crown Liability and Proceedings Act*. The appellants, a group of Quebec shipping companies, brought an action to obtain reimbursement of revenue lost by them when, as a result of restrictions imposed by the authority responsible for traffic on the St. Lawrence Seaway, they were prevented from performing contractual commitments in the course of their business. They did not dispute that these restrictions were necessary for security reasons and that all the measures were taken in order to mitigate the impact on the public of the strike legally commenced on November 11, 1989 by the Ships' Crews Group. They did argue, however, that the Coast Guard was not available in due course to remove the summer buoys by reason of the premature build up of ice that year, and that this fact was the result of wrongful conduct on the part of Treasury Board officials who failed to ensure that Ships' Crews would have to remain on duty in the event of a strike. The Treasury Board had intended to submit a list of employees in the various departments who, in its opinion, should be designated as performing duties necessary for public security, and that list included the Coast Guard Ships' Crews members. Under section 79 of the *Public Service Staff Relations Act*, Treasury Board had 20 days to file its list but did not do so until the 21st day after receiving the notice to bargain. The union sought judicial review of the acceptance for filing of the list and the Federal Court held that the time limit was mandatory and not to be extended unless an insurmountable obstacle were proven. The Trial Judge in this action ruled that the federal government is under no duty to maintain the St. Lawrence Seaway in perfect operating condition so that vessels can transit it without undue delay and that its only duty, which is a public law duty, is to ensure the protection and security of the public. He also concluded that Treasury Board employees who were late in filing the list committed no tort for which they could be liable at common law. These conclusions were the subject of this appeal.

*Held*, the appeal should be dismissed.

The Trial Judge did not misunderstand the elements of the cause of action set out in the statement of claim. The alleged wrongdoing had nothing to do with maritime law and the damages claimed, consisting solely of lost profits, were unrelated to the appellants' ships or cargos, since there were essentially economic. There was no connection, even indirect, with the carriage of goods by sea which the Supreme Court of Canada has held to be sufficient but essential if a situation was to fall under the heading of maritime law. The conflict of law resulting from the fact that the alleged wrongdoing by the Treasury Board

Il s'agissait d'un appel d'une décision par laquelle la Section de première instance a rejeté une action en dommages-intérêts intentée en vertu de l'alinéa 3a) de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*. Les appelantes, un groupe de compagnies de transport maritime du Québec, ont intenté une action en vue d'obtenir le remboursement des pertes de revenus qu'elles ont subies lorsque, par suite d'entraves imposées par l'autorité responsable à la circulation sur la voie maritime du Saint-Laurent, elles furent empêchées d'exécuter des engagements contractuels pris dans le cours de leurs affaires. Elles n'ont pas contesté que ces mesures étaient nécessaires pour la sécurité et que toutes les mesures ont été prises pour atténuer le plus possible les répercussions sur le public de la grève déclenchée légalement le 11 novembre 1989 par le groupe des équipages de navire. Elles ont toutefois soutenu que la Garde côtière n'était pas disponible en temps opportun pour remplacer les bouées d'été en raison de l'amoncellement prématuré des glaces cette année-là, et que cette non-disponibilité était due au comportement fautif des employés du Conseil du Trésor qui n'ont pas fait en sorte que les équipages de navire demeurent à leur poste même en cas de grève. Le Conseil du Trésor avait eu l'intention de soumettre une liste des employés des divers ministères impliqués qui, à son avis, devaient être désignés comme exerçant des fonctions nécessaires pour la sécurité du public, laquelle liste comprenait les membres d'équipage des navires de la Garde côtière. Selon l'article 79 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, le Conseil du Trésor avait vingt jours pour déposer sa liste, mais il ne l'a déposée que le vingt et unième jour après réception de l'avis de négociation. Le syndicat a exercé un recours en révision contre l'acceptation du dépôt de la liste et la Cour fédérale a statué que le délai était de rigueur et que son non-respect ne pouvait être excusé que sur preuve d'un empêchement irrésistible. Le juge de première instance a décidé en l'espèce que le gouvernement fédéral n'a pas l'obligation de maintenir la voie maritime en parfait état de fonctionnement de manière à ce que les navires puissent y transiter sans retard indu et que sa seule obligation, qui en est une de droit public, est d'assurer la protection et la sécurité du public. Il a aussi conclu que les fonctionnaires du Conseil du Trésor qui ont tardé à déposer la liste n'ont pas commis de «faute» emportant responsabilité au sens de la common law. L'appel portait sur ces conclusions.

*Arrêt*: l'appel est rejeté.

Le juge de première instance n'a pas mal apprécié les éléments de la cause d'action tels qu'ils ressortaient de la déclaration. La faute reprochée n'avait rien à voir avec le droit maritime et les dommages réclamés, consistant uniquement en des pertes de profit, ne concernaient aucunement les navires des appelantes ou leurs cargaisons puisqu'il s'agissait de dommages essentiellement économiques. On ne retrouvait pas le lien, même indirect, avec les opérations de transport de marchandises par eau que la Cour suprême du Canada a déclaré suffisant mais essentiel pour faire entrer une situation sous la bannière du droit maritime. Le conflit

employees was committed in Ontario and the damage suffered in Quebec must be resolved in favour of Quebec. However, the conclusion that must be reached from the facts as to liability does not vary from one legal system to the other. The Trial Judge was right in refusing to characterize the delay by the Treasury Board in filing its list of designated employees as wrongful. It could not be said that its officials acted imprudently or in a disorganized manner. At that time, they were correct in thinking that it would be better to wait for the reports from all the departments, even though it resulted in being late in filing by one day, given that the twenty-day time limit had until then been regarded as not being mandatory. Late filing of the section 79 "list" by the Treasury Board is no different from the simple refusal to file which is a decision that is subject to sanction in the political arena only. The government's only duty in respect of the Seaway is to ensure the security of the public, and that duty may be discharged by other methods than obtaining the designation of workers in contemplation of a strike. Even if there was one wrongful act on the part of an employee, it could not result in the Treasury Board's civil liability. Neither the Treasury Board officials who were responsible for filing the list of designated employees nor the Treasury Board itself, as representative of the Crown, were exercising the rights and options conferred on them by the *Public Service Staff Relations Act* as dispensers of a service to the public.

de loi résultant du fait que la faute alléguée des employés du Conseil du Trésor a été commise en Ontario et le dommage subi au Québec, doit se résoudre en faveur du Québec. Toutefois, la conclusion à tirer des faits sur le plan de la responsabilité ne saurait varier d'un système juridique à l'autre. Le juge de première instance a eu raison de refuser de qualifier de fautif le retard du Conseil du Trésor à déposer sa liste d'employés désignés. On ne saurait dire que les fonctionnaires ont agi de façon imprudente et désordonnée. Ils avaient raison, à ce moment, de penser qu'il valait mieux attendre le rapport de tous les ministères même s'il en résultait une journée de retard, étant donné que ce délai de vingt jours avait été reconnu jusque-là comme n'étant pas de rigueur. Le dépôt tardif de la «liste» de l'article 79 par le Conseil du Trésor ne se différencie pas du refus pur et simple de déposer, une décision qui ne peut être sanctionnée que sur le plan politique. La seule obligation du gouvernement relative à la voie maritime est d'assurer la sécurité du public et cette obligation peut être remplie par d'autres moyens que celui d'obtenir la désignation d'employés dans la perspective d'une grève. Même si l'on pouvait isoler un acte fautif de la part d'un employé, il ne pourrait engendrer la responsabilité civile du Conseil du Trésor. Les membres du Conseil du Trésor responsables du dépôt de la liste des employés à désigner, pas plus que le Conseil du Trésor lui-même en tant que représentant de la Reine, n'exerçaient les droits et options que leur conférait la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* comme dispensateurs d'un service au public.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21), s. 3(a).  
*Government Services Resumption Act*, S.C. 1989, c. 24.  
*Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 79.  
*Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241.

##### DISTINGUISHED:

*Just v. British Columbia*, [1989] 2 S.C.R. 1228; (1989), 64 D.L.R. (4th) 689; [1990] 1 W.W.R. 385; 41 B.C.L.R. (2d) 350; 41 Admin. L.R. 161; 1 C.C.L.T. (2d) 1; 18 M.V.R. (2d) 1; 103 N.R.1; *Kamloops (City*

#### LOIS ET RÉGLEMENTS

*Loi sur la reprise des services gouvernementaux*, L.C. 1989, ch. 24.  
*Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21), art. 3a).  
*Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35.  
*Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, ch. P-35, art. 79.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241.

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228; (1989), 64 D.L.R. (4th) 689; [1990] 1 W.W.R. 385; 41 B.C.L.R. (2d) 350; 41 Admin. L.R. 161; 1 C.C.L.T. (2d) 1; 18 M.V.R. (2d) 1; 103 N.R.1; *Kamloops (Ville*

*of v. Nielsen et al.*, [1984] 2 S.C.R. 2; (1984), 10 D.L.R. (4th) 641; [1984] 5 W.W.R. 1; 29 C.C.L.T. 97; *Home Office v. Dorset Yacht Co. Ltd.*, [1970] 2 All ER 294 (H.L.).

## REFERRED TO:

*Public Service Alliance of Canada v. Canada (Treasury Board)*, [1989] 2 F.C. 445 (C.A.); *Canada (Attorney General) v. P.S.A.C.*, [1989] 3 F.C. 585; (1989), 105 N.R. 129 (C.A.); *Kibale v. Canada* (1993), 58 F.T.R. 199 (F.C.T.D.); *Canada v. Maritime Group (Canada) Inc.*, [1993] 1 F.C. 131; (1992), 58 F.T.R. 253 (T.D.); *Gingras v. Canada*, [1994] 2 F.C. 734; (1994), 113 D.L.R. (4th) 295; 3 C.C.P.B. 194; 165 N.R. 101 (C.A.).

## AUTHORS CITED

Linden, J. "Tort Liability of Governments for Negligence" (1995), 53 *Advocate* 535.

APPEAL from a Trial Division decision ([1997] 2 F.C. 575) dismissing an action for damages brought under paragraph 3(a) of the *Crown Liability and Proceedings Act* and based on an alleged act of negligence committed by public servants of the Treasury Board of Canada in failing to file, before statutory deadline, list of "designated employees" prohibited from going out on strike. Appeal dismissed.

## APPEARANCES:

*David F. H. Marler* for appellants.  
*Raymond Piché* for respondent.

## SOLICITORS:

*David F. H. Marler*, Montréal, for appellants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following is the English version of the reasons for judgment rendered by*

[1] MARCEAU J.A.: The special interest generated by this appeal from a final judgment of the Trial Division [[1997] 2 F.C. 575] arises not only from the fact that

*de) c. Nielsen et autres*, [1984] 2 R.C.S. 2; (1984), 10 D.L.R. (4th) 641; [1984] 5 W.W.R. 1; 29 C.C.L.T. 97; *Home Office v. Dorset Yacht Co. Ltd.*, [1970] 2 All ER 294 (H.L.).

## DÉCISIONS MENTIONNÉES:

*Alliance de la Fonction publique du Canada c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1989] 2 C.F. 445 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. A.F.P.C.*, [1989] 3 C.F. 585; (1989), 105 N.R. 129 (C.A.); *Kibale c. Canada* (1993), 58 F.T.R. 199 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Canada c. Maritime Group (Canada) Inc.*, [1993] 1 C.F. 131; (1992), 58 F.T.R. 253 (1<sup>re</sup> inst.); *Gingras c. Canada*, [1994] 2 C.F. 734; (1994), 113 D.L.R. (4th) 295; 3 C.C.P.B. 194; 165 N.R. 101 (C.A.).

## DOCTRINE

Linden, J. «Tort Liability of Governments for Negligence» (1995), 53 *Advocate* 535.

APPEL d'une décision de la Section de première instance ([1997] 2 C.F. 575) rejetant une action en dommages-intérêts intentée en vertu de l'alinéa 3a) de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* et fondée sur une présumée faute commise par les fonctionnaires du Conseil du Trésor du Canada du fait qu'ils n'ont pas déposé, avant l'expiration du délai fixé par la loi, la liste «d'employés désignés» auxquels il est interdit de faire la grève. Appel rejeté.

## ONT COMPARU:

*David F. H. Marler* pour les appelantes.  
*Raymond Piché* pour l'intimée.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*David F. H. Marler*, Montréal, pour les appelantes.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimée.

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

[1] LE JUGE MARCEAU, J.C.A.: L'intérêt spécial que suscite cet appel porté contre un jugement final de la Section de première instance [[1997] 2 C.F. 575]

the fate of 13 parallel actions all involving large sums of money depends on its outcome, but primarily from the fact that its analysis brings us to a sort of crossroads where some broad avenues of the science of law meet. At first glance, the problems it raises prompt considerations relating to maritime law, common law, civil law, labour law, administrative law and Crown liability, all at once. The initial impression of diversity and complexity, however, is misleading and does not stand up under scrutiny. I believe that a succinct review of the facts, with the aim of dealing only with those that may be significant, and an analysis of the legal context, seeking wherever possible to avoid unnecessary discussions on points of law that can have no direct influence, will enable us to reach conclusions more rapidly and more simply than might have been expected.

[2] The action disposed of in the judgment *a quo* was brought by a group of Quebec shipping companies which are all regular users of the Channel and the St. Lawrence Seaway. The purpose of the action is to obtain reimbursement from Her Majesty the Queen, that is, the federal Crown, for revenue lost by the companies in the fall of 1989 when, as a result of restrictions imposed by the authority responsible for traffic on the River, they were prevented from performing contractual commitments they had made in the course of their business.

[3] The restrictions on traffic on the River had been made necessary as a result of the danger resulting primarily from the displacement of the summer buoys by the premature buildup of ice that year, and the fact that it was impossible for the federal Department of Transport to use its ice breakers so that the winter spars could be installed by the Coast Guard. This was because the members of the Coast Guard were not available, as they were all involved in a strike that had been legally commenced on November 11 of that year by the members of three units of federal public servants, two of which belonged to the Ships' Crews Group (the other being in the Hospital Services Group).

vient, non pas seulement du fait que, de sa solution, dépend le sort de 13 actions parallèles impliquant toutes des sommes importantes, mais surtout du fait que sa considération nous situe à une sorte de carrefour de grandes avenues de la science du droit. Les problèmes qu'il soulève, en effet, évoquent, aux premiers abords, des considérations qui se rapportent, tout à la fois, à des données de droit maritime, de common law, de droit civil, de droit du travail, de droit administratif, de droit de la responsabilité de l'État. L'impression initiale de diversité et de complexité est, toutefois, trompeuse et ne résiste pas à l'examen. Une revue élaguée des faits visant à s'arrêter uniquement sur ceux qui peuvent être significatifs et une analyse du contexte juridique cherchant à éviter le plus possible des discussions inutiles sur des points de droit qui ne peuvent avoir d'influence directe permettront, je pense, d'arriver à des conclusions plus rapidement et plus simplement qu'on aurait pu s'attendre.

[2] L'action dont dispose le jugement attaqué a été intentée par un groupe de compagnies québécoises de transport maritime qui sont toutes des usagers réguliers du Chenal et de la voie maritime du fleuve Saint-Laurent. Son objet est d'obtenir de Sa Majesté la Reine, soit l'État fédéral, le remboursement des pertes de revenus qu'ont subies les compagnies, à l'automne 1989, lorsque, par suite d'entraves imposées par l'autorité responsable à la circulation commerciale sur le fleuve, elles furent empêchées d'exécuter des engagements contractuels pris dans le cours de leurs affaires.

[3] Effectivement, des entraves à la circulation sur le fleuve avaient été rendues nécessaires par suite du danger résultant principalement du déplacement des bouées d'été par l'amoncellement prématuré des glaces cette année-là et de l'impossibilité pour le ministère fédéral des Transports d'avoir recours à ses brise-glaces pour procéder à l'installation des espars d'hiver par sa Garde côtière. Il en était ainsi parce que les membres de la Garde côtière n'étaient pas disponibles, étant tous impliqués dans une grève déclenchée légalement le 11 novembre précédent par les membres de trois unités de fonctionnaires fédéraux, dont deux qui faisaient partie du groupe des équipages de navire (l'autre était du groupe des services hospitaliers).

[4] It is paragraph 3(a) of the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21], pursuant to which the Crown is liable in respect of torts committed by its employees, as is a private employer, which is said to provide the legal foundation for the action. What is the tort alleged?

[5] The plaintiffs/appellants are not disputing that the restrictions imposed by the authority on traffic on the River were necessary for security reasons; they acknowledge that all the measures were taken in order to mitigate the impact of the strike on the public to the extent possible, and that because of the measures taken there was no unfortunate loss of life or property. What they are contending is that it was the fact that the Coast Guard was not available that prevented the buoys from being replaced and created the danger, and that this fact was the result of wrongful conduct on the part of employees of Treasury Board, who had not done what they should have done two years earlier, in December 1987, to ensure that Ships' Crews would be unable to leave their jobs, even if there were a strike. Plainly, some explanation is required here.

[6] The *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35, is the one by which Parliament gave employees of the federal Crown the right to strike and named the Treasury Board to represent Her Majesty the Queen as employer of the vast majority of her employees. In order to promote collective agreements governing the conditions of employment of Crown employees, the Act provides that the members of a bargaining unit who seek to negotiate a collective agreement have the choice of referring a dispute either to arbitration or to conciliation by a conciliation board. Where conciliation fails, the right to strike is triggered. A bargaining unit which chooses the second process, known as the "conciliation-strike process", must give notice of its intention to the Treasury Board, and before a conciliation board is established, the employees in the bargaining unit concerned who perform duties that are necessary for the security of the public will then be "designated", and as a result will be required to perform their normal duties even

[4] C'est l'alinéa 3a) de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21]—en vertu duquel l'État doit répondre des délits civils dommageables de ses employés tout comme un employeur civil—qui est invoqué comme assurant à l'action son fondement juridique. De quel délit civil s'agit-il?

[5] Les demandresses/appelantes ne contestent pas que les entraves imposées par l'autorité à la circulation sur le fleuve étaient nécessaires pour la sécurité; elles reconnaissent que toutes les mesures pour atténuer le plus possible les répercussions de la grève sur le public ont été prises et que, grâce à ces mesures, aucune perte de vie ou de biens n'a eu à être déplorée. Ce qu'elles prétendent, c'est que c'est la non-disponibilité de la Garde côtière qui a empêché le remplacement des bouées et créé le danger, et cette non-disponibilité de la Garde côtière était due à un comportement fautif d'employés du Conseil du Trésor qui, en décembre 1987, deux ans auparavant, n'avaient pas agi comme ils auraient dû pour obtenir que les équipages de navire ne puissent s'absenter de leur travail même en cas de grève. Des explications ici, évidemment, s'imposent.

[6] C'est la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, qui a donné aux employés de l'État fédéral le droit de grève et a institué le Conseil du Trésor représentant de Sa Majesté la Reine en tant qu'employeur de la grande majorité de ses employés. Pour favoriser les négociations collectives gouvernant les conditions de travail des employés de l'État, la Loi prévoit que les membres d'une unité de négociation qui cherchent à négocier une convention collective ont le choix de se soumettre ou à un arbitrage ou à une conciliation par un bureau de conciliation. C'est au cas d'échec de la conciliation que le droit de grève prend naissance. L'unité de négociation qui choisit le second processus, qu'on a appelé «de conciliation et de grève», doit donner avis de son intention au Conseil du Trésor, et, avant que le bureau de conciliation ne soit établi, seront alors «désignés», sur accord des parties ou sur décision de la Commission des relations de travail dans la fonction publique, les fonctionnaires de l'unité

after a strike begins. For the purposes of this “designation”, under the Act as it stood in 1987 [R.S.C. 1970, c. P-35], Treasury Board had twenty days to file a list of the employees whom it believed should be designated. This was set out in section 79 of the Act.<sup>1</sup> In the case in issue here, the Treasury Board had in fact intended to submit a list of employees in the various departments involved who, in its opinion, should have been designated, and that list included the Coast Guard Ships’ Crews members;<sup>2</sup> however, it filed its list on the 21st day rather than the 20th day after receipt of the notice to bargain. To the great surprise of the Treasury Board authorities, the list was ultimately rejected. On an application for review brought by the union against the acceptance of the filing, this Court held that the Board was wrong in the belief it had held to that point, that the twenty-day time limit was not mandatory and that failure to comply with it could be excused only on proof of an insurmountable obstacle, which the Treasury Board was not able to provide.<sup>3</sup>

[7] In a long and carefully reasoned decision, the Trial Judge, Mr. Justice Nadon, analyzed all these facts and ultimately arrived at the conclusion that the action could not be allowed.<sup>4</sup> The essence of his reasoning may be found, I think, in the brief summary that follows. Her Majesty the Queen, or, if you like, the federal government, is under no duty to the users of the St. Lawrence River to maintain the seaway in perfect operating condition so that vessels can transit it without undue delay. Its only duty, which is a public law duty, is to ensure the protection and security of the public. The Treasury Board employees who were late in filing the list committed no tort for which they could be liable at common law, the applicable law since this is a maritime law matter. It is understandable that their excuse, which was that they were waiting to receive all the reports from the various departments involved, relying as they were on the fact that the twenty-day time limit had always, until then, been considered to be directory rather than mandatory, was not found to be sufficient to relieve them of the need to comply with a statutory time limit that was

concernée qui exercent des fonctions nécessaires pour la sécurité du public et, partant, seront tenus d’exercer leurs fonctions habituelles même après le déclenchement d’une grève. Aux fins de cette «designation», la Loi donnait au Conseil du Trésor, en 1987 [R.S.C. 1970, ch. P-35], vingt jours pour déposer la liste des employés qui, d’après lui, devaient être désignés. C’était l’article 79 de la Loi qui prévoyait ainsi<sup>1</sup>. Or, dans le cas dont il s’agit ici, le Conseil du Trésor avait bien eu l’intention de soumettre une liste des employés des divers ministères impliqués qui, à son avis, devaient être désignés, laquelle liste comprenait les membres d’équipage des navires de la Garde côtière<sup>2</sup>, mais il avait déposé sa liste le 21<sup>e</sup> jour au lieu du 20<sup>e</sup> après réception de l’avis de négociation. À la grande surprise des autorités du Conseil du Trésor, la liste devait éventuellement être refusée. Cette Cour, sur recours en révision intentée par le syndicat contre l’acceptation du dépôt, déclara, en effet, que la Commission avait eu tort de considérer jusque-là que le délai de vingt jours n’était pas de rigueur et que son non-respect ne pouvait être excusé que sur preuve d’un empêchement irrésistible, ce que le Conseil du Trésor ne put fournir<sup>3</sup>.

[7] Le juge de première instance, le juge Nadon, dans une longue décision soigneusement motivée, analyse tous ces faits et, finalement, en arrive à la conclusion que l’action n’est pas fondée<sup>4</sup>. L’essentiel de sa pensée et de son raisonnement se trouve, je pense, dans le résumé rapide que voici. Sa Majesté la Reine, ou, si l’on veut, le gouvernement fédéral, n’a pas envers les usagers du fleuve Saint-Laurent l’obligation de maintenir la voie maritime en parfait état de fonctionnement de manière à ce que les navires puissent y transiter sans retard indu. Sa seule obligation, qui en est une de droit public, est d’assurer la protection et la sécurité du public. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor qui ont tardé à déposer la liste n’ont pas commis de «tort» emportant responsabilité au sens de la common law, le droit applicable puisqu’il s’agit de droit maritime. On peut comprendre que leur excuse à l’effet qu’ils attendaient d’avoir reçu tous les rapports des divers ministères impliqués, forts du fait que le délai de vingt jours avait toujours été, jusque-là, considéré comme étant plutôt indicatif, n’ait pas été jugée suffisante pour exonérer du respect

held to be, on the contrary, mandatory. However, it was an explanation that leads to the conclusion that they did not act in a truly wrongful manner, within the common law meaning of that expression. In any event, those public servants were under no duty to the plaintiffs, particularly in respect of their loss of profits, since the requirements of foreseeability and proximity that must be present if such a duty is to arise were not met.

[8] The appellants, through their counsel, criticized the approach taken and the conclusions reached by the Trial Judge on several points. First, they said that the Judge had not entirely grasped the cause of action on which they relied. Their action is based, they pointed out, on paragraph 3(a) of the *Crown Liability and Proceedings Act*, the liability being that of the principal, the employer. They are not claiming to have a remedy based on breach of a public law duty, and they agree that the respondent is not required to maintain the St. Lawrence River in perfect operating condition, or to file a list of designated employees within the meaning of the *Public Service Staff Relations Act*. In their factum, they attempted to clarify their position, as follows:

2. The delays and the consequential damages resulted from the fact that the Ships' Crews employed by the Canadian Coast Guard (C.C.G.) were on strike from November 10 to December 15 of that year. Although the strike was a legal strike, Plaintiffs' contention was that, but for an act of negligence by the Treasury Board, the crews would not have been entitled to strike for the reason that they would have been "designated employees". Had they been working, the delays and resulting damages to the vessels and their owners would not have occurred.

[9] The appellants then criticized the Judge for examining the conduct of the Treasury Board employees solely from the standpoint of the common law, without regard to the law of Quebec, although that was where the damages claimed had been suffered. Lastly, the appellants do not agree that it may be argued in this case that the requirements of foreseeability and proximity as between the tortfeasor and the victim, which are required by the common law

d'une prescription législative jugée au contraire de rigueur. Mais, c'est une explication qui permet de conclure qu'ils n'ont pas agi de façon vraiment fautive au sens du droit commun. Quoi qu'il en soit, ces fonctionnaires n'avaient pas d'obligation, de «*duty*», envers les demanderesse, surtout quant à leur perte de profits, les conditions de prévisibilité et de proximité requises pour qu'une telle obligation existe n'étant pas présentes.

[8] Les appelantes, par leur procureur, critiquent l'approche et les conclusions du juge de première instance sur plus d'un rapport. Elles affirment, d'abord, que la cause d'action qu'elles invoquent n'a pas été pleinement saisie par le juge. C'est sur l'alinéa 3a) de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* que leur action se fonde, rappellent-elles, la responsabilité de commettant, d'employeur. Elles ne prétendent pas à un recours fondé sur un manquement à un devoir de droit public, et elles conviennent que l'intimée n'est pas tenue de maintenir le fleuve Saint-Laurent en parfait état de fonctionnement, ni, non plus, de déposer une liste d'employés désignés au sens de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Et dans leur factum, elles s'emploient à clarifier leur prétention comme suit:

2. Les délais et les dommages consécutifs à ceux-ci ont résulté du fait que les équipages de navire employés par la Garde côtière canadienne (G.C.C.) étaient en grève du 10 novembre au 15 décembre, cette année-là. Bien que la grève fût légale, les demanderesse ont soutenu que, n'eût été de la négligence du Conseil du Trésor, les équipages n'auraient pas eu le droit de faire la grève, étant donné qu'ils auraient été des «employés désignés». S'ils avaient été au travail, il n'y aurait pas eu de délais et les navires de même que leurs propriétaires n'auraient pas subi de dommages.

[9] Les appelantes reprochent ensuite au juge d'avoir examiné le comportement des fonctionnaires du Conseil du Trésor sous le seul angle de la common law, sans égard à celui du droit du Québec où, pourtant, les dommages réclamés ont été subis. Les appelantes contestent, enfin, que l'on puisse, ici, soutenir que n'existent pas ces conditions de prévisibilité et de proximité entre l'auteur de la faute et la victime que la common law de la responsabilité civile requiert et,



rules of civil liability, and *a fortiori*, the less strict requirement of a causal connection between the fault and the damage which is imposed by the Quebec law of civil liability, were not met, particularly if we examine the situation from the standpoint of the opening made in the law of the Crown's civil liability in more recent decisions, such as *Just v. British Columbia*, [1989] 2 S.C.R. 1228, and *City of Kamloops v. Nielsen et al.*, [1984] 2 S.C.R. 2.

[10] The appellants' criticisms have not persuaded me. I do not believe that the Trial Judge misunderstood the elements of the cause of action as they are set out in the allegations in the statement of claim. Plainly, paragraphs 11 and 12 of the claim suggest clearly the respondent was under a duty to keep the seaway open at all times.<sup>5</sup> What can be said is that on appeal, under the pretext of clarifying their cause of action, the appellants have narrowed it.

[11] It is true that one may have serious doubts about that view of the Judge, who seems to have taken for granted that the dispute was governed by maritime law. The wrongdoing alleged, it seems to me, has nothing to do with maritime law and the damages claimed, consisting solely of lost profits, are entirely unrelated to the appellants' ships or their cargoes, since they are essentially economic. There is no connection, even indirect, with the carriage of goods by sea that the Supreme Court held, in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752, at page 774 to be sufficient but essential if a situation is to fall under the heading of maritime law (because it is "integrally connected to maritime matters"). But the plaintiffs themselves at trial took the same view. Even on appeal, their position is singularly equivocal and extremely unclear. To speak of the civil law of Quebec, one must first eliminate maritime law, which, according to *ITO*, encompasses only the common law; at the same time, the conflict of law resulting from the fact that the alleged wrongdoing by the Treasury Board employees was committed in Ontario and the damage suffered in Quebec must be resolved in favour of Quebec, where the damage occurred, and this is certainly not a settled conclusion (see, *inter alia*,

à plus forte raison, celles, moins exigeantes, de la causalité entre la faute et le dommage que le droit québécois de la responsabilité civile, de son côté, impose, surtout si l'on examine la situation en fonction de l'ouverture que des arrêts plus récents, comme ceux de *Just c. Colombie-Britannique*, [1989] 2 R.C.S. 1228, et de *Ville de Kamloops c. Nielsen et autres*, [1984] 2 R.C.S. 2, ont apportée au droit de la responsabilité civile de l'État.

[10] Les critiques des appelantes ne me convainquent pas. Je ne crois pas que le juge de première instance ait mal apprécié les éléments de la cause d'action tels qu'ils ressortaient des allégués de la déclaration. Les paragraphes 11 et 12 de cette déclaration n'évoquaient-ils pas clairement l'existence d'une obligation de l'intimée de maintenir, en tout temps, la voie maritime ouverte<sup>5</sup>? Ce qu'on peut dire, c'est qu'en appel, les appelantes, sous prétexte de clarifier leur cause d'action, en ont réduit la portée.

[11] Il est vrai que l'on peut douter sérieusement de l'approche du juge qui semble tenir pour acquis que le litige en est un de droit maritime. La faute reprochée, il me semble, n'a rien à voir avec le droit maritime et les dommages réclamés formés uniquement de pertes de profit ne concernent aucunement les navires des appelantes ou leurs cargaisons puisqu'il s'agit de dommages essentiellement économiques. On ne retrouve pas le lien, même indirect, avec les opérations de transport de marchandises par eau que la Cour suprême, dans *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752, à la page 774, déclarait suffisant mais essentiel pour faire entrer une situation sous la bannière du droit maritime parce que «entièrement liée aux affaires maritimes». Mais les demanderesse elles-mêmes, en première instance, avaient pris parti en ce sens. Même en appel, leur position est singulièrement équivoque et fort incertaine. Pour parler de droit civil du Québec, il faut d'abord éliminer le droit maritime qui, selon *ITO, supra*, n'admet que la common law, et il faut, en même temps, que le conflit de loi résultant du fait que la faute alléguée des employés du Conseil du Trésor a été commise en Ontario et le dommage subi au Québec, se résolve en faveur du Québec, lieu du dommage, ce qui n'est certes pas acquis (voir

*Kibale v. Canada* (1992), 58 F.T.R. 199 (F.C.T.D.) and *Canada v. Maritime Group (Canada) Inc.*, [1993] 1 F.C. 131 (T.D.); *Gingras v. Canada*, [1994] 2 F.C. 734 (C.A.)). In any event, however, I am of the opinion, as I shall explain in a moment, that the conclusion that must be reached from the facts in terms of liability cannot vary from one legal system to the other.

[12] Lastly, I am entirely in agreement with the Trial Judge when he refused to characterize the delay by the Treasury Board or its employees in filing its list of designated employees as wrongful. In the circumstances, it cannot be said that the employees, if their behaviour must be isolated, acted imprudently or in a disorganized manner. At that time, they were correct in thinking that it would be better to wait for the reports from all the departments, even though it resulted in being late by one day, given the nature of the twenty-day time limit which had until then been regarded as not being mandatory. Nor do I have any difficulty with the manner in which the Judge analyzed and applied to the facts of the case the concepts of foreseeability and proximity in the common law of liability; as is the case for the concept of causality in the civil law, applying those concepts is at times a matter of great delicacy, where common sense plays a greater role than objective measures or methods of review. It seems, to me as well, that in our case both common law foreseeability and Quebec law causality are extremely tenuous when we look at them through all of the events that occurred and the things that were done during the two years after the allegedly wrongful act, were it not for which events and acts the damage would never have occurred. This is of little import, in fact, and here again I decline to say more since as I said, the problem may be solved much more simply. It is now time for me to explain my position.

[13] The reasoning of the plaintiffs/appellants rests on a premise that, in my view, cannot stand. What it assumes is that the act of an agent may result in the agent's principal-employer being liable as employer, even if, had the employer itself performed the act, it would have incurred no liability. It is clear, as this Court pointed out in the decision in which it held the limitation to be mandatory,<sup>6</sup> that late filing of the

notamment *Kibale c. Canada* (1992), 58 F.T.R. 199 (C.F. 1<sup>re</sup> inst), et *Canada c. Maritime Group (Canada) Inc.*, [1993] 1 C.F. 131 (1<sup>re</sup> inst.); *Gingras c. Canada*, [1994] 2 C.F. 734 (C.A.)). Mais, de toute façon, je suis d'avis, et je m'en expliquerai dans un instant, que la conclusion à tirer des faits sur le plan responsabilité ne saurait varier d'un système juridique à l'autre.

[12] Finalement, je suis tout à fait d'accord avec le juge de première instance quand il refuse de qualifier de fautif sur le plan civil le retard du Conseil du Trésor ou de ses fonctionnaires à déposer sa liste d'employés désignés. On ne saurait dire, dans les circonstances, que les fonctionnaires, s'il faut les isoler, ont agi de façon imprudente et désordonnée. Ils avaient raison, à ce moment, de penser qu'il valait mieux attendre le rapport de tous les ministères même s'il en résultait une journée de retard, étant donné le caractère de ce délai de vingt jours reconnu jusque-là comme n'étant pas de rigueur. Et je n'ai aucune difficulté, non plus, avec l'analyse et l'application que fait le juge aux faits de la cause des concepts de prévisibilité et de connexité de la common law de la responsabilité qui, comme celui de la causalité en droit civil, sont des concepts dont la mise en œuvre est parfois fort délicate et où entrent en jeu des réactions de bon sens plus que des mesures ou méthodes de contrôle de caractère objectif. Aussi bien la prévisibilité de la common law que la causalité du droit québécois me paraissent, à moi aussi, fort ténues quand on les regarde à travers tous les événements qui sont survenus et les gestes qui ont été posés pendant deux ans après l'acte dit fautif et sans lesquels le dommage ne serait jamais arrivé. Peu importe, en fait, et ici encore je renonce à m'attarder car pour moi, je l'ai dit, le problème se résout de façon beaucoup plus simple. Et c'est le temps de m'en expliquer.

[13] Le raisonnement des demandresses/appelantes repose sur une prémisse qui, à mon avis, ne se soutient pas. Il présuppose, en effet, que l'acte d'un préposé peut entraîner la responsabilité de son commettant employeur en tant qu'employeur, même si ce même acte posé par l'employeur lui-même ne saurait lui faire encourir aucune responsabilité. Car il est clair, comme le signale cette Cour dans l'arrêt où elle

section 79 “list” by the Treasury Board, or the government or the respondent, is no different from simple refusal to file. And as noted earlier, the appellants willingly admit that refusal to file is a decision that is subject to sanction in the political arena only, even if it is plain that it may have significant consequences for the public and the economy. I would repeat, the government’s only duty in respect of the seaway is to ensure the security of the public, and that duty may be discharged by quite a number of methods other than having employees “designated” in contemplation of a strike.

[14] Even if we could isolate one genuinely wrongful act on the part of an employee, such as lingering at the tavern along the way to filing (and that is somewhat how the appellants present their position, although the evidence is that it was the actual authorities at the Treasury Board who decided to delay filing), it would not be possible, logically, to say there was any liability to the public. The first and only direct consequence of the wrongful act by the employee would be to have created an obstacle to the Treasury Board or the government filing its “list”, and the whole thing would end there, since the default by the Treasury Board could not result in civil liability.

[15] Counsel for the appellants spoke of the new opening provided by certain recent decisions concerning Crown liability. First, as I said, he referred to *Kamloops, supra*, in which the city had to answer for its building inspectors’ failure to take all necessary steps to ensure that the requirements of its municipal by-law governing the construction of houses were complied with in a specific case. He also mentioned *Just, supra*, in which the province was held to be liable for failure to maintain a major artery in its road system. And he looked behind the Canadian cases to the influence exerted by the decision of the House of Lords in *Home Office v. Dorset Yacht Co. Ltd.*, [1970] 2 All ER 294 (H.L.), in which the Home Office was held liable for damages caused by a young inmate who had escaped from the place where he was incarcerated as a result of negligence on the part of his

déclare le délai de rigueur<sup>6</sup>, que le dépôt tardif de la «liste» de l’article 79 par le Conseil du Trésor, ou le gouvernement ou l’intimée, ne se différencie pas du refus pur et simple de déposer. Et le refus de déposer, les appelantes, comme dit plus haut, l’admettent volontiers, est une décision qui ne peut être sanctionnée que sur le plan politique, même s’il est évident qu’elle pourra engendrer des conséquences importantes pour le public et l’économie. Car, répétons-le, la seule obligation du gouvernement relative à la voie maritime est d’assurer la sécurité du public et cette obligation peut être assurée par bien d’autres moyens que celui d’obtenir la «désignation» d’employés dans la perspective d’une grève.

[14] Même si l’on pouvait isoler un acte vraiment fautif de la part d’un employé, comme celui de traîner à la taverne en chemin pour le dépôt (et c’est un peu de cette façon que les appelantes présentent leur thèse, quoique la preuve soit à l’effet que ce sont les autorités mêmes du Conseil du Trésor qui ont décidé de retarder le dépôt), il n’y aurait pas possibilité, logiquement, de parler de responsabilité à l’égard du public. C’est que la première et seule directe conséquence de la faute de l’employé serait d’avoir créé un obstacle au dépôt par le Conseil du Trésor ou le gouvernement de sa «liste» et le tout s’arrêterait là puisque le défaut du Conseil du Trésor ne saurait engendrer responsabilité civile.

[15] Le procureur des appelantes parle de l’ouverture nouvelle apportée par certains arrêts récents sur la responsabilité de l’État. Il mentionne d’abord, je l’ai dit, *Kamloops, supra*, où la ville dut répondre du défaut de ses inspecteurs en bâtiments d’avoir pris toutes les mesures nécessaires pour que les prescriptions de son règlement municipal relatif à la construction d’habitations soient respectées dans un cas particulier. Il mentionne aussi *Just, supra*, où la province fut tenue responsable du défaut d’entretien d’une route importante de son réseau routier. Et il rappelle, derrière les arrêts canadiens, l’influence qu’a eu l’arrêt de la Chambre des lords, *Home Office v. Dorset Yacht Co. Ltd.*, [1970] 2 All ER 294 (H.L.), où le Home Office fut trouvé responsable des dommages causés par un jeune détenu qui s’était échappé de son lieu d’incarcération par suite de la négligence de ses

guards. I am not forgetting that those decisions have put a definitive end to whatever remained in the mind of the courts of the idea that the Crown should never be held liable in tort and have made them realize that while such immunity may have been necessary in respect of acts performed as planner and governor, it was no longer necessary in respect of acts performed as supplier and dispenser of public services.<sup>7</sup> And I believe that this development was eminently desirable. Is it not quite proper that the authority which decides to assume some role and to provide a particular service to the community do so prudently and diligently, both in terms of its management decisions and in terms of the implementation of those decisions by its agents; and is it not then normal that it be held fully liable to the community in general, and specifically to those who rely on its actions? However, I do not see how these decisions could be regarded as involving cases similar to the matter before us. Neither the members of the Treasury Board who were responsible for filing the list of designated employees nor the Treasury Board itself, as representative of the Queen, are exercising the rights and options conferred on them by the *Public Service Staff Relations Act* as dispensers of a service to the public.

[16] To conclude the analysis, I am quite simply of the opinion that the action in liability brought by the plaintiffs/appellants against the respondent cannot be found to have any legal basis. The Trial Judge was correct not to allow it and the appeal from his judgment is without merit.

[17] I would reject this appeal with costs.

DÉCARY J.A.: I agree.

LÉTOURNEAU J.A.: I agree.

<sup>1</sup> I reproduce the text:

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

gardiens. Je n'ignore pas que ces arrêts ont définitivement mis fin à tout ce qui persistait dans l'esprit des tribunaux de l'idée que l'État ne devrait jamais être tenu responsable délictuellement et ont fait réaliser que si cette immunité était nécessaire pour les actes posés en tant que planificateur et gouvernant, elle ne l'était plus pour ceux posés en tant que fournisseur et dispensateur de services publics<sup>7</sup>. Et je pense que l'évolution était éminemment souhaitable. N'est-il pas dans l'ordre que l'autorité qui décide d'assumer un rôle quelconque et de fournir un service à la population le fasse de façon prudente et diligente tant quant à ses décisions de direction que quant à leur mise en œuvre par ses préposés, et n'est-il pas normal que sa responsabilité soit alors entière à l'égard de la communauté en général et surtout de ceux qui s'en remettent à son action? Mais, je ne vois pas comment ces décisions puissent être vues comme impliquant des cas semblables à celui ici en cause. Les membres du Conseil du Trésor responsables du dépôt de la liste des employés à désigner, pas plus que le Conseil du Trésor lui-même en tant que représentant de la Reine, n'exercent les droits et options que leur confère la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* comme dispensateurs d'un service au public.

[16] En fin d'analyse, je suis tout simplement d'avis que l'action en responsabilité intentée par les demanderesse/appelantes contre l'intimée ne saurait se voir reconnaître quelque base juridique. Le juge de première instance a eu raison de ne pas la retenir et l'appel contre son jugement est sans mérite.

[17] Je rejetterais cet appel avec dépens.

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Je souscris.

LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A.: J'y souscris.

<sup>1</sup> Je reproduis le texte:

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

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 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.

<sup>2</sup> Initially, 23 units representing employees in various departments were involved. Incidentally, conciliation failed for only 3 of the 23, which went on strike on November 11 and returned to work only on December 15, 1989, when special legislation, the *Government Services Resumption Act*, S.C. 1989, c. 24, was brought into force.

<sup>3</sup> See *Public Service Alliance of Canada v. Canada (Treasury Board)*, [1989] 2 F.C. 445 (C.A.), and *Canada (Attorney General) v. P.S.A.C.*, [1989] 3 F.C. 585 (C.A.).

<sup>4</sup> [1997] 2 F.C. 575 (T.D.).

<sup>5</sup> Those paragraphs read as follows:

11. Following the failure by the Treasury Board to file the list of designated employees within the time allowed, the defendant could have taken other measures to ensure that navigation could continue in the navigable lanes in question in acceptably safe conditions, *inter alia* by contracting a large part of the work that the Coast Guard crews could have performed to private firms. Because of the inertia, stalling and general incompetence of the administration of the Canadian Coast Guard and the other

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 négociations qui, par convention des parties, sont des 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.

<sup>2</sup> Initialement, 23 unités représentant des fonctionnaires de divers ministères étaient impliquées. Incidemment, la conciliation échoua pour 3 seulement des 23 qui se mirent en grève le 11 novembre et ne retournèrent au travail que le 15 décembre 1989, suite à l'entrée en vigueur d'une loi spéciale, la *Loi sur la reprise des services gouvernementaux*, L.C. 1989, ch. 24.

<sup>3</sup> Voir *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1989] 2 C.F. 445 (C.A.), et *Canada (Procureur général) c. A.F.P.C.*, [1989] 3 C.F. 585 (C.A.).

<sup>4</sup> [1997] 2 C.F. 575 (1<sup>re</sup> inst.).

<sup>5</sup> Ils se lisaient ainsi:

11. La défenderesse aurait pu, à la suite du défaut du Conseil du Trésor de déposer la liste des fonctionnaires désignés dans le délai prévu, prendre d'autres mesures pour assurer la poursuite de la navigation dans les voies navigables en question dans des conditions de sécurité acceptables, notamment en confiant par contrat à des entreprises privées une grande partie du travail dont les équipages de la Garde côtière auraient pu se charger. En raison de l'inertie, des hésitations et de l'incompétence générale

employees of the defendant who were responsible for ensuring the security of navigation in the waterways in question, the defendant did not avail herself of any alternative arrangement to ensure that maritime traffic could transit the waterways in question.

12. Moreover, the defendant, who was well aware that a strike was imminent, could have taken a number of measures, through the intermediary of her Coast Guard or other employees, to avoid the situation that subsequently arose, by directing the Coast Guard to perform certain of its duties before the strike began, *inter alia* by requiring that it replace the summer buoys with the winter buoys . . . .

<sup>6</sup> *Public Service Alliance of Canada v. Canada (Treasury Board)*, *supra*, at p. 450.

<sup>7</sup> On this point, see the excellent article by Linden J., entitled "Tort Liability of Governments for Negligence" (1995), 53 *Advocate* 535.

de l'administration de la Garde côtière canadienne et des autres employés de la défenderesse qui étaient chargés d'assurer la sécurité de la navigation dans les cours d'eau en question, la défenderesse n'a recouru à aucune solution de rechange pour assurer la circulation maritime dans les cours d'eau en question.

12. Qui plus est, par l'intermédiaire de sa Garde côtière ou d'autres employés, la défenderesse, qui était bien au courant de l'imminence d'une grève, aurait pu prendre plusieurs mesures avant le déclenchement de la grève pour éviter la situation qui s'est par la suite produite en obligeant la Garde côtière à s'acquitter de certaines de ses tâches avant le déclenchement de la grève, notamment en lui faisant remplacer les bouées d'été par des bouées d'hiver . . . .

<sup>6</sup> *Alliance de la Fonction publique du Canada c. Canada (Conseil du Trésor)*, *supra*, à la p. 450.

<sup>7</sup> Voir, sur cette question, l'excellent article du juge Linden intitulé «Tort Liability of Governments for Negligence» (1995), 53 *Advocate* 535.