

A-74-77

A-74-77

**The Professional Institute of the Public Service of Canada, Biological Sciences & Forestry Group (Applicant)**

**L'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, groupe des sciences biologiques et sciences forestières (Requérant)**

v.

a

**The Administrator under the Anti-Inflation Act (Respondent)**

**Le Directeur en vertu de la Loi anti-inflation (Intimé)**

and

b et

**The Professional Institute of the Public Service of Canada, Agriculture Group (Applicant)**

**L'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, groupe agriculture (Requérant)**

v.

c.

**The Administrator under the Anti-Inflation Act (Respondent)**

**Le Directeur en vertu de la Loi anti-inflation (Intimé)**

Court of Appeal, Thurlow A.C.J., Ryan and Le Dain JJ.—Ottawa, May 27 and June 30, 1977.

**Cour d'appel, le juge en chef adjoint Thurlow, les juges Ryan et Le Dain—Ottawa, les 27 mai et 30 juin 1977.**

*Judicial review — Public Service — Jurisdiction — Orders of Administrator under Anti-Inflation Act — Arbitral award made by Public Service Staff Relations Board — Appeal to Anti-Inflation Appeal Tribunal dismissed — Whether or not Anti-Inflation Board and Administrator have authority over arbitral award of Public Service Staff Relations Board — If yes, whether or not conditions precedent to exercise of power met — Whether or not Administrator made findings of fact required by Anti-Inflation Act — Public Service Staff Relations Act, R.S.C. 1970, c. P-35, ss. 60, 68, 72(1), 100 — Anti-Inflation Act, S.C. 1974-75-76, c. 75, ss. 4(1), 4.1, 10(2), 12(1), 17(1), 20(1), (8), 30 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

*Examen judiciaire — Fonction publique — Compétence — Ordonnance du Directeur en vertu de la Loi anti-inflation — Décision arbitrale rendue par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique — Appel devant le Tribunal d'appel en matière d'inflation rejeté — La Commission de lutte contre l'inflation et le Directeur ont-ils un pouvoir relativement à la décision arbitrale de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique? — S'ils avaient ce pouvoir, les conditions préalables à l'exercice de ce pouvoir ont-elles été remplies? — Le Directeur a-t-il tiré les conclusions de fait comme le requiert la Loi anti-inflation? — Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-35, art. 60, 68, 72(1), 100 — Loi anti-inflation, S.C. 1974-75-76, c. 75, art. 4(1), 4.1, 10(2), 12(1), 17(1), 20(1), (8), 30 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 28.*

The Anti-Inflation Appeal Tribunal dismissed the applicant's contention that the Anti-Inflation Board and the Administrator did not have authority with respect to an arbitral award determined under the *Public Service Staff Relations Act*, and even if they did, that the conditions precedent to the exercise of that power were not satisfied in the present case. The applicant not only seeks judicial review on the ground that this rejection was an error in law but also attacks the Administrator's orders because he allegedly did not make the findings of fact required by the *Anti-Inflation Act*.

Le Tribunal d'appel en matière d'inflation a rejeté la prétention du requérant que la Commission de lutte contre l'inflation et le Directeur n'avaient aucun pouvoir relativement à une décision arbitrale en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* et que s'ils avaient ce pouvoir, les conditions préalables à l'exercice d'un tel pouvoir n'étaient pas satisfaites en l'espèce. Le requérant ne cherche pas seulement à obtenir un examen judiciaire au motif que le rejet était une erreur de droit mais également attaque les ordonnances du Directeur parce qu'il n'aurait pas tiré les conclusions de fait comme le requiert la *Loi anti-inflation*.

*Held*, the application is dismissed. The authority of the Administrator applies to compensation determined by an arbitral award under the *Public Service Staff Relations Act* notwithstanding the provisions of that Act. The fact that the Public Service Staff Relations Board must take the *Anti-Inflation Guidelines* into consideration in making an arbitral award does not exclude the authority of the Anti-Inflation Board or the Administrator. The provisions of the *Public Service Staff Relations Act* respecting the binding and final character and

*Arrêt*: la demande est rejetée. Le pouvoir du directeur s'applique au salaire déterminé par une décision arbitrale en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* malgré les dispositions de cette loi. Le fait que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique doit tenir compte des *Indicateurs anti-inflation* en rendant une décision arbitrale n'exclut pas le pouvoir de la Commission de lutte contre l'inflation ou du Directeur. Les dispositions de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* concernant le

the implementation of an arbitral award relate to the provisions of that Act. The fact that they create "a statutory right to compensation" does not remove that compensation from the application of the *Anti-Inflation Act* and Guidelines. The *Anti-Inflation Act* and the Guidelines are concerned with the amount of proposed compensation and not with the circumstances under which the employer becomes legally obliged to pay it. Although the Administrator must be satisfied that the employer is likely to contravene the Guidelines before making an order it is not necessary that his order formally recite or express a finding of likelihood of contravention where it is clear that the employer has a statutory obligation to make the payment that will constitute a contravention, and it must be presumed that he will perform that obligation unless lawfully restrained from doing so.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

*Gordon F. Henderson, Q.C.*, and *Y. A. George Hynna* for applicant.

*G. W. Ainslie, Q.C.*, and *W. Glen St. John* for respondent.

SOLICITORS:

*Gowling & Henderson*, Ottawa, for applicant.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

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

LE DAIN J.: This is an application under section 28 of the *Federal Court Act* to set aside a decision of the Anti-Inflation Appeal Tribunal which dismissed appeals from three orders of the Administrator under the *Anti-Inflation Act*, S.C. 1974-75-76, c. 75.

The Administrator's orders relate to the compensation to be paid to three groups of employees in the Public Service—the Agriculture Group, the Biological Sciences Group, and the Forestry Group. The issues for purposes of this application are the same for the three groups. The background to the issues may be briefly stated. The Treasury Board, representing Her Majesty in right of Canada as the employer, and the applicant, as bargaining agent for the three groups, were unable to reach agreement on all the terms and conditions of a proposed collective agreement and referred

caractère obligatoire et définitif d'une décision arbitrale et son application se rapportent aux buts de cette loi. Le fait qu'elles créent «un droit au salaire», ne soustrait pas ce salaire à l'application de la *Loi anti-inflation* et des Indicateurs. La *Loi anti-inflation* et les Indicateurs portent sur le montant de salaire proposé et non sur les circonstances en vertu desquelles l'employeur est légalement obligé de le payer. Quoique le Directeur doive être convaincu que l'employeur contreviendra vraisemblablement aux Indicateurs avant de rendre une ordonnance, il n'est pas nécessaire que cette ordonnance relate formellement la vraisemblance d'une telle contravention ou exprime une conclusion à cet égard, lorsqu'il est manifeste que l'employeur a le devoir, en vertu de la loi, de faire le paiement qui constituera la contravention, et il faut présumer qu'il exécutera ce devoir à moins d'être légalement empêché de le faire.

c DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

*Gordon F. Henderson, c.r.*, et *Y. A. George Hynna* pour le requérant.

d *G. W. Ainslie, c.r.*, et *W. Glen St. John* pour l'intimé.

PROCUREURS:

e *Gowling & Henderson*, Ottawa, pour le requérant.

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

LE JUGE LE DAIN: Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* visant l'annulation d'une décision du Tribunal d'appel en matière d'inflation, qui a rejeté les appels de trois ordonnances rendues par le Directeur en vertu de la *Loi anti-inflation*, S.C. 1974-75-76, c. 75.

h Les ordonnances du Directeur concernent la rémunération à payer à trois groupes d'employés de la Fonction publique—le groupe agriculture, le groupe des sciences biologiques, et le groupe des sciences forestières. Les questions en litige aux fins de cette demande sont les mêmes pour les trois groupes. On peut brièvement énoncer l'origine des questions. Le Conseil du Trésor agissant au nom de Sa Majesté du chef du Canada en qualité d'employeur, et le requérant à titre d'agent négociateur pour les trois groupes, n'ont pas réussi à s'entendre sur les conditions d'une convention col-

their differences to arbitration under the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35. The Public Service Staff Relations Board<sup>1</sup> made arbitral awards in which it determined the amount of increases to be paid to the employees in these groups. The Treasury Board reported the terms of the awards to the Anti-Inflation Board, which, acting under section 12(1)(c)<sup>2</sup> of the *Anti-Inflation Act*, took the position that the proposed increases in compensation were not within the limits of the *Anti-Inflation Guidelines* and recommended certain changes. The Treasury Board advised the Anti-Inflation Board that it was dissatisfied with the Board's recommendation, and the matter was referred to the Administrator pursuant to section 12(1)(d.1)<sup>3</sup> of the Act. The Administrator conducted an investigation as required by section 17 of the Act and made orders pursuant to section 20 thereof with respect to the three groups prohibiting increases in compensation beyond certain amounts. The applicant appealed from these orders to the Anti-Inflation Appeal Tribunal under the provisions of section 30 of the Act, contending that the Anti-Inflation Board and the Administrator did not have authority with respect to compen-

<sup>1</sup> Although it would appear that at least two of the arbitral awards in this case were made by the Public Service Arbitration Tribunal it is convenient in these reasons to refer to the Board as the arbitral authority since the powers exercised by the Tribunal are now exercised by the Board under sections 60 and following of the Act, as amended by S.C. 1974-75-76, c. 98.

<sup>2</sup> 12. (1) The Anti-Inflation Board shall

(c) identify the causes of actual and proposed changes in prices, profits, compensation and dividends identified under paragraph (b) that are, in its opinion, likely to have a significant impact on the economy of Canada, and endeavour through consultations and negotiations with the parties involved to modify such changes so as to bring them within the limits and spirit of the guidelines or reduce or eliminate their inflationary effect;

<sup>3</sup> 12. (1) The Anti-Inflation Board shall

(d.1) where consultations and negotiations under paragraph (c) have resulted in a notification from the Board to the parties involved that a change in prices, profits, compensation or dividends that varies from a change, if any, specified in the notice would not, in the opinion of the Board, be within the limits of the guidelines and would not otherwise be justified and any party referred to in subsection (1.2) advises the Board in writing that it is dissatisfied with such notification, forthwith refer the matter to the Administrator for consideration by him; . . .

lective proposée et ont soumis leur désaccord à l'arbitrage en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35. La Commission des relations de travail dans la Fonction publique<sup>1</sup> a rendu des décisions arbitrales dans lesquelles elle a déterminé le montant des augmentations de salaire à payer aux employés de ces groupes. Le Conseil du Trésor a déferé les conclusions des décisions arbitrales à la Commission de lutte contre l'inflation qui, agissant en vertu de l'article 12(1)c)<sup>2</sup> de la *Loi anti-inflation*, a jugé que les augmentations envisagées n'étaient pas permises aux termes des *Indicateurs anti-inflation* et a recommandé certains changements. Le Conseil du Trésor a informé la Commission de lutte contre l'inflation qu'elle désapprouvait sa recommandation et l'affaire a été référée au Directeur en vertu de l'article 12(1)d.1)<sup>3</sup> de la Loi. Le Directeur a mené une enquête comme l'exige l'article 17 de la Loi et a rendu des ordonnances conformément à l'article 20 relativement aux trois groupes, interdisant les augmentations de salaire au-delà de certains montants. Le requérant a interjeté appel de ces ordonnances devant le Tribunal d'appel en matière d'inflation en vertu des disposi-

<sup>1</sup> Bien qu'il semblerait qu'au moins deux décisions arbitrales dans cette affaire aient été rendues par le Tribunal d'arbitrage de la Fonction publique il est utile de se référer, dans ces motifs, à la Commission comme étant l'autorité arbitrale, puisque les pouvoirs exercés par le Tribunal sont maintenant exercés par la Commission en vertu des articles 60 et suiv. de la Loi, dans sa forme modifiée par S.C. 1974-75-76, c. 98.

<sup>2</sup> 12. (1) La Commission

(c) identifie les causes des mouvements réels ou envisagés de prix, profits, rémunérations et dividendes, établis conformément à l'alinéa b), qui, à son avis, auront vraisemblablement des conséquences importantes sur l'économie canadienne, et cherche, à l'aide de consultations et de négociations avec les parties intéressées, soit à les rendre conformes à la lettre et à l'esprit des indicateurs, soit à en réduire ou à en supprimer l'effet inflationniste;

<sup>3</sup> 12. (1) La Commission

d.1) soumet immédiatement l'affaire à l'examen du Directeur au cas où, ayant avisé les parties intéressées à la suite des consultations et négociations prévues à l'alinéa c) que le mouvement des prix, profits, rémunérations ou dividendes distinct de celui qui est spécifié dans l'avis ne serait pas conforme, selon la Commission, aux indicateurs ni justifié par ailleurs, une partie visée au paragraphe (1.2) l'informe par écrit qu'elle désapprouve cet avis; . . .

sation determined by an arbitral award under the *Public Service Staff Relations Act* and that if they did, the necessary conditions precedent for the exercise of such authority were not satisfied in the present case. The Appeal Tribunal rejected both of these contentions and dismissed the appeals. The applicant contends that in doing so it erred in law. In this Court the applicant added a third ground of attack on the validity of the Administrator's orders: that the Administrator did not make the findings of fact required by the *Anti-Inflation Act*.

In this Court counsel for the applicant did not really press the contention raised before the Appeal Tribunal that the conditions precedent for referral of a matter to the Administrator were not satisfied in this case. The argument on this point, as I understand it, was that the Anti-Inflation Board did not carry out the consultations and negotiations contemplated by paragraphs (c), (d) and (d.1) of subsection 12(1) of the Act, at least in so far as the applicant is concerned. The Appeal Tribunal found as a fact that "the Appellant was afforded an opportunity to consult and negotiate with staff of the Anti-Inflation Board but declined on the basis that the negotiations and consultations suggested would be futile". I see no reason to interfere with that finding.

On the main issue before it the Appeal Tribunal concluded that the authority of the Anti-Inflation Board and the Administrator extended to compensation determined by an arbitral award under the *Public Service Staff Relations Act*.

The applicant's contention on this issue is that the *Anti-Inflation Act* and the Guidelines must be taken into consideration by the Public Service Staff Relations Board when it makes an arbitral award but the Board has final authority, to the exclusion of the Anti-Inflation Board and the Administrator, to determine the extent of their application. In effect, it is the applicant's contention that the Board when acting as an arbitration tribunal for the determination of compensation is

tions de l'article 30 de la Loi en prétendant que la Commission de lutte contre l'inflation et le Directeur n'avaient aucun pouvoir relativement à une augmentation déterminée par décision arbitrale en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* et que s'ils avaient ce pouvoir, les conditions préalables nécessaires à l'exercice d'un tel pouvoir n'étaient pas satisfaites en l'espèce. Le Tribunal d'appel a rejeté ces deux prétentions et les appels. Le requérant prétend que ce faisant le tribunal d'appel a commis une erreur de droit. Devant cette cour le requérant a ajouté un troisième motif d'attaque, portant sur la validité des ordonnances du Directeur: que le Directeur n'a pas tiré les conclusions de fait comme le requiert la *Loi anti-inflation*.

Devant cette cour l'avocat du requérant n'a pas vraiment insisté sur la prétention, soulevée devant le Tribunal d'appel, que les conditions préalables au renvoi d'un dossier au Directeur n'étaient pas satisfaites en l'espèce. Si je comprends bien, la prétention sur ce point est que la Commission de lutte contre l'inflation n'a pas mené les consultations et négociations envisagées par les alinéas c), d) et d.1) du paragraphe 12(1), du moins en ce qui concerne le requérant. Le Tribunal d'appel a jugé que de fait [TRADUCTION] «on a offert à l'appelante de mener des consultations et négociations avec le personnel de la Commission de lutte contre l'inflation mais qu'elle a refusé pour le motif que les négociations et consultations suggérées seraient futiles». Je ne vois aucune raison d'intervenir avec cette conclusion.

Sur la question principale qui lui était soumise le Tribunal d'appel a conclu que le pouvoir du Directeur et de la Commission de lutte contre l'inflation couvrait le salaire déterminé par une décision arbitrale en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

Sur cette question le requérant prétend que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique doit tenir compte de la *Loi anti-inflation* et des Indicateurs lorsqu'elle rend une décision arbitrale mais que la Commission a l'autorité finale pour déterminer l'étendue de son application, à l'exclusion de la Commission de lutte contre l'inflation et du Directeur. En effet, le requérant prétend que lorsque la Commission agit à titre de tribunal d'arbitrage pour la détermina-

the statutory authority for administration of the *Anti-Inflation Act* and Guidelines. The applicant bases this contention essentially on sections 72(1)<sup>4</sup> and 100<sup>5</sup> of the *Public Service Staff Relations Act* respecting the binding and final character of an arbitral award and on section 74<sup>6</sup> which requires that such an award be implemented within ninety days or within such longer period as may be allowed by the Board. The applicant also invokes subsection 10(2)<sup>7</sup> of the *Anti-Inflation Act* as indicating, in its submission, the extent to which the latter Act is intended to amend the *Public Service Staff Relations Act*.

The provisions of the *Anti-Inflation Act* which were relied on by the Appeal Tribunal in arriving

<sup>4</sup> 72. (1) An arbitral award is, subject to and for the purposes of this Act, binding on the employer and the bargaining agent that is a party thereto and on the employees in the bargaining unit in respect of which the bargaining agent has been certified, effective on and from the day on which the award is rendered or such later day as the Board may determine.

<sup>5</sup> 100. (1) Except as provided in this Act, every order, award, direction, decision, declaration or ruling of the Board, an arbitrator appointed under section 62 or an adjudicator is final and shall not be questioned or reviewed in any court.

(2) No order shall be made or process entered, and no proceedings shall be taken in any court, whether by way of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto* or otherwise, to question, review, prohibit or restrain the Board, an arbitrator appointed under section 62 or an adjudicator in any of its or his proceedings.

<sup>6</sup> 74. The rates of pay, hours of work, leave entitlements, standards of discipline and other terms and conditions of employment directly related thereto that are the subject of an arbitral award shall, subject to the appropriation by or under the authority of Parliament of any moneys that may be required by the employer therefor, be implemented by the parties within a period of ninety days from the date on and from which it becomes binding on the parties or within such longer period as, on application to the Board by either party, appears reasonable to the Board.

<sup>7</sup> 10. . . .

(2) The following Acts are amended in the manner and to the extent set out hereunder:

(a) Part II of Schedule A to the *Public Service Superannuation Act* is amended by adding thereto the "Anti-Inflation Board"; and

(b) Part I of Schedule I to the *Public Service Staff Relations Act* is amended by adding thereto the "Anti-Inflation Board".

tion d'un salaire elle est l'autorité désignée par la loi pour administrer la *Loi anti-inflation* et les Indicateurs. Le requérant appuie cette prétention essentiellement sur les articles 72(1)<sup>4</sup> et 100<sup>5</sup> de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* concernant le caractère obligatoire et définitif d'une décision arbitrale et sur l'article 74<sup>6</sup> qui prévoit qu'une telle décision doit être appliquée dans un délai de quatre-vingt-dix jours ou dans le délai plus long que la Commission peut permettre. Le requérant invoque également le paragraphe 10(2)<sup>7</sup> de la *Loi anti-inflation* pour indiquer, dans son plaidoyer, la modification que cette dernière loi veut apporter à la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

Le Tribunal d'appel s'est appuyé sur les dispositions des articles 4(1), 4.1 et 20(8) de la *Loi*

<sup>4</sup> 72. (1) Sous réserve et aux fins de la présente loi, une décision arbitrale lie l'employeur et l'agent négociateur qui y est partie ainsi que les employés de l'unité de négociation à l'égard de laquelle l'agent négociateur a été accrédité, à compter du jour où la décision arbitrale est rendue, ou de telle date ultérieure que la Commission peut fixer.

<sup>5</sup> 100. (1) Sous réserve de la présente loi, toute ordonnance, décision arbitrale, directive, décision ou déclaration de la Commission, d'un arbitre spécial nommé en vertu de l'article 62 ou d'un arbitre est définitive et ne peut être ni remise en question ni examinée devant un tribunal.

(2) Il ne doit être pris aucune ordonnance ni aucun moyen de contrainte, et il ne doit, devant aucun tribunal, être entamé de procédures, sous forme d'injonction, de *certiorari*, de prohibition, de *quo warranto* ou autrement, pour contester, examiner, rejeter ou restreindre la compétence de la Commission, d'un arbitre spécial nommé en vertu de l'article 62 ou d'un arbitre dans l'une quelconque de ses délibérations.

<sup>6</sup> 74. Le traitement, les heures de travail, le droit à des congés, les normes disciplinaires et les autres conditions d'emploi immédiatement connexes, sur lesquels porte une décision arbitrale doivent, sous réserve de l'affectation, par le Parlement ou en vertu de son autorité, des crédits dont l'employeur peut avoir besoin à ces fins, être appliqués par les parties dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la date à partir de laquelle la décision arbitrale lie les parties ou dans le délai plus long que la Commission juge raisonnable d'accorder sur demande de l'une des parties.

<sup>7</sup> 10. . . .

(2) Certaines lois sont modifiées comme suit:

a) la Partie II de l'annexe A de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* est modifiée par l'adjonction de la «Commission de lutte contre l'inflation»; et

b) la Partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* est modifiée par l'adjonction de la «Commission de lutte contre l'inflation».

at its conclusion are sections 4(1), 4.1 and 20(8) which read as follows:

4. (1) This Act is binding on Her Majesty in right of Canada, agents of Her Majesty in right of Canada, the governments of the Yukon Territory and Northwest Territories and agents of those governments.

4.1 (1) Any body that, pursuant to any other Act or law, establishes or approves the prices or profit margins of any supplier or person to whom the guidelines or any provision or provisions of the guidelines apply or that establishes or approves any base from which or basis on which any such price or profit margin is calculated shall, in exercising its powers and performing its duties and functions, apply such of the guidelines as are applicable in the circumstances modified to such extent, if any, as, in the opinion of the body, is necessary to take into account the particular facts of the situation; and, to the extent that those guidelines are inconsistent with any Act or law otherwise governing that body in the exercise of its powers and the performance of its duties and functions, the guidelines prevail.

(2) The Anti-Inflation Board shall not perform the duties and functions or exercise the powers set out in sections 12 and 13 in relation to any price or profit margin that is affected or regulated in a manner referred to in subsection (1).

20. . . .

(8) An order of the Administrator made pursuant to subsection (1), paragraph (2)(a), (4)(a) or (5)(a) is binding on the person against whom it is made notwithstanding any agreement that was entered into after October 13, 1975 (whether before or after the order was made), notwithstanding any other Act or law enacted or made before or after the coming into force of this Act, and notwithstanding that the order conflicts with anything that was established in accordance with or approved pursuant to any such other Act or law.

I conclude from these provisions, as the Appeal Tribunal did, that the *Anti-Inflation Act* applies to the Treasury Board representing Her Majesty in right of Canada as the employer in this case; that an exception is not made, for the Public Service Staff Relations Board, to the jurisdiction of the Anti-Inflation Board, as it is by section 4.1 for statutory bodies which have authority to establish or approve prices or profit margins, as distinct from compensation; and that the authority of the Administrator applies to compensation determined by an arbitral award under the *Public Service Staff Relations Act* notwithstanding the provisions of that Act. Like the Appeal Tribunal I think the terms of subsection 20(8) of the *Anti-Inflation Act* are conclusive on this issue.

*anti-inflation* dont voici le libellé pour parvenir à sa conclusion:

4. (1) La présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada et ses mandataires ainsi que les gouvernements du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest et leurs mandataires.

4.1 (1) Tout organisme qui, en vertu d'une autre loi ou règle de droit, établit ou approuve les prix ou les marges bénéficiaires d'un fournisseur ou d'une personne assujettie à toutes dispositions des indicateurs ou qui établit ou approuve une ou plusieurs bases de calcul de ces prix ou de ces marges bénéficiaires doit, dans l'exercice de ses pouvoirs ou l'exécution de ses fonctions, appliquer les indicateurs applicables en y apportant, le cas échéant, les modifications qu'il juge nécessaires dans les circonstances; les dispositions des indicateurs l'emportent sur toute autre loi ou règle de droit qui régit l'organisme.

(2) Les prix et les marges bénéficiaires visés par le paragraphe (1) échappent aux pouvoirs que les articles 12 et 13 confèrent à la Commission.

20. . . .

(8) Les ordonnances que le Directeur rend en vertu du paragraphe (1), des alinéas (2)a), (4)a) ou (5)a) lient les personnes qu'elles visent nonobstant tout accord ou entente intervenus après le 13 octobre 1975 (que ce soit avant ou après l'établissement des ordonnances), nonobstant toutes autres lois ou règles de droit adoptées ou établies avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi et même si elles sont incompatibles avec des mesures prises ou approuvées conformément à ces autres lois ou règles de droit.

Ces dispositions m'amènent à conclure comme le Tribunal d'appel que le Conseil du Trésor agissant au nom de Sa Majesté du chef du Canada à titre d'employeur dans cette affaire, est lié par les dispositions de la *Loi anti-inflation*; qu'aucune exception n'a été faite en faveur de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, à la compétence de la Commission de lutte contre l'inflation, comme l'a fait le paragraphe 4.1 pour les organismes créés par la loi qui peuvent établir des prix ou marges bénéficiaires, par opposition à des salaires; que le pouvoir du Directeur s'applique au salaire déterminé par une décision arbitrale en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* malgré les dispositions de cette loi. Je crois, comme le Tribunal d'appel, que les termes du paragraphe 20(8) de la *Loi anti-inflation* sont concluants sur cette question.

The fact that the Public Service Staff Relations Board must take the *Anti-Inflation Guidelines* into consideration in making an arbitral award, whether by virtue of paragraph (e) of section 68<sup>8</sup> of the *Public Service Staff Relations Act* or simply because of the general application of the *Anti-Inflation Act*, does not exclude the authority of the Anti-Inflation Board or the Administrator. The provisions of the *Public Service Staff Relations Act* respecting the binding and final character and the implementation of an arbitral award relate to the purposes of that Act. The fact that they create what counsel for the applicant characterized as a statutory right to compensation does not remove that compensation, when paid or proposed to be paid by the employer, from the application of the *Anti-Inflation Act* and *Guidelines*. Such payment, although made pursuant to an arbitral decision and a statutory requirement of compliance, may be as much a contravention of the *Anti-Inflation Guidelines* as a payment made under an individual contract or a collective agreement in a case in which there has not been a reference to arbitration. The *Anti-Inflation Act* and the *Guidelines* are concerned with the amount of proposed compensation and not with the circumstances under which the employer becomes legally obliged to pay it.

In so far as subsection 10(2) of the *Anti-Inflation Act* is concerned, the issue is not one of amendment of the *Public Service Staff Relations Act* by the *Anti-Inflation Act*, but whether the provisions of the latter Act apply notwithstanding those of the former. As I have said, subsection

<sup>8</sup> 68. In the conduct of proceedings before it and in rendering an arbitral award in respect of a matter in dispute, the Board shall consider

- (a) the needs of the Public Service for qualified employees;
- (b) the conditions of employment in similar occupations outside the Public Service, including such geographic, industrial or other variations as the Board may consider relevant;
- (c) the need to maintain appropriate relationships in the conditions of employment as between different grade levels within an occupation and as between occupations in the Public Service;
- (d) the need to establish terms and conditions of employment that are fair and reasonable in relation to the qualifications required, the work performed, the responsibility assumed and the nature of the services rendered; and
- (e) any other factor that to it appears to be relevant to the matter in dispute.

Le fait que la Commission des relations de travail dans la Fonction publique doit tenir compte des *Indicateurs anti-inflation* en rendant une décision arbitrale, que ce soit en vertu de l'alinéa e) de l'article 68<sup>8</sup> de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* ou simplement en raison de l'application générale de la *Loi anti-inflation*, n'exclut pas le pouvoir de la Commission de lutte contre l'inflation ou du Directeur. Les dispositions de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* concernant le caractère obligatoire et définitif d'une décision arbitrale et son application se rapportent aux buts de cette loi. Le fait qu'elles créent ce que l'avocat du requérant qualifie de droit au salaire, ne soustrait pas ce salaire, lorsque l'employeur le paie ou envisage de le payer, à l'application de la *Loi anti-inflation* et des *Indicateurs*. Un tel paiement, même s'il est fait en vertu d'une décision arbitrale et d'une obligation de s'y conformer imposée par la loi, peut être autant une violation des *Indicateurs anti-inflation* qu'un paiement fait en vertu d'un contrat individuel ou d'une convention collective lorsqu'il n'y a pas eu de renvoi à l'arbitrage. La *Loi anti-inflation* et les *Indicateurs* portent sur le montant de salaire proposé et non sur les circonstances en vertu desquelles l'employeur est légalement obligé de le payer.

En ce qui a trait au paragraphe 10(2) de la *Loi anti-inflation*, la question n'est pas de savoir si la *Loi anti-inflation* a modifié la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* mais plutôt de savoir si les dispositions de la *Loi anti-inflation* s'appliquent en dépit des dispositions de

<sup>8</sup> 68. En dirigeant les débats de ses audiences et en rendant une décision arbitrale au sujet d'un différend, la Commission doit considérer les facteurs suivants:

- a) les besoins de personnel qualifié dans la Fonction publique;
- b) les conditions d'emploi dans des postes analogues hors de la Fonction publique, notamment les écarts attribuables à des considérations géographiques, industrielles ou autres que la Commission peut juger pertinentes;
- c) la nécessité de maintenir des rapports convenables, quant aux conditions d'emploi, entre les divers échelons au sein d'une même occupation et entre les diverses occupations au sein de la Fonction publique;
- d) la nécessité d'établir des conditions d'emploi justes et raisonnables, compte tenu des qualités requises, du travail accompli, de la responsabilité assumée et de la nature des services rendus; et
- e) tout autre facteur qui, à son avis, se rapporte au différend.

20(8) of the *Anti-Inflation Act* appears to put this question beyond argument.

The applicant contends that the Administrator failed to determine that the employer was likely to contravene the Guidelines and was, therefore, not justified in making an order prohibiting such contravention. It bases this contention on the terms of subsections 17(1) and 20(1) of the *Anti-Inflation Act* which are as follows:

17. (1) Where the Anti-Inflation Board, pursuant to paragraph 12(1)(d) or (d.1) refers a matter to the Administrator, or the Governor in Council advises the Administrator that he has reasonable grounds for believing that a supplier, employer or other person other than an employee to whom the guidelines apply has contravened, is contravening or is likely to contravene the guidelines, the Administrator shall make such inquiries and undertake such investigations within the powers conferred on him by this Act as in his opinion are required in order to enable him to determine whether the supplier, employer or other person to whom the reference from the Anti-Inflation Board or the advice from the Governor in Council relates has contravened, is contravening or is likely to contravene the guidelines.

20. (1) Where the Administrator is satisfied that a person is likely to contravene the guidelines, he may make such order as he deems appropriate to prohibit the person from contravening the guidelines generally, or in a particular manner specified in the order.

The Administrator's orders recite that he caused the necessary investigation to be carried out, but while he found that the employer had not contravened the Guidelines he did not make an express finding that it was likely to contravene them. The Administrator must be satisfied that the employer is likely to contravene the Guidelines before making an order prohibiting such contravention but it is not necessary that the order of the Administrator formally recite or express a finding of the likelihood of such contravention to show that he is so satisfied where, as here, it is clear that the employer has a statutory obligation to make the payment that will constitute a contravention, and it must be presumed that he will perform that obligation unless lawfully restrained from doing so. In such a case the making of the order implies that the Administrator has made the appropriate finding.

For all of these reasons I am of the opinion that the Appeal Tribunal did not err in law in dismissing the appeals from the Administrator's orders,

la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Comme je l'ai dit, le paragraphe 20(8) de la *Loi anti-inflation* semble répondre catégoriquement à cette question.

<sup>a</sup> Le requérant prétend que le Directeur n'a pas réussi à établir que l'employeur contreviendrait probablement aux indicateurs et donc qu'il ne pouvait pas rendre une ordonnance pour prévenir cette contravention. Il appuie cette prétention sur <sup>b</sup> les dispositions des paragraphes 17(1) et 20(1) de la *Loi anti-inflation* dont voici le libellé:

17. (1) Dans les cas où la Commission soumet une affaire au Directeur, conformément aux alinéas 12(1)d) ou d.1), ou dans les cas où le gouverneur en conseil informe celui-ci qu'il a <sup>c</sup> des motifs raisonnables de croire qu'un fournisseur, un employeur ou une personne, autre qu'un employé, liée par les indicateurs, contreviennent ou ont contrevenu aux indicateurs ou qu'ils le feront vraisemblablement, le Directeur doit user des pouvoirs que lui confère la présente loi pour procéder aux enquêtes qu'il juge nécessaires pour établir les faits imputés aux <sup>d</sup> personnes visées.

<sup>e</sup> 20. (1) Le Directeur peut, dans les cas où il est convaincu qu'une personne contreviendra vraisemblablement aux indicateurs, rendre l'ordonnance qu'il juge indiquée pour lui interdire de contrevenir aux indicateurs, soit d'une manière générale, soit de la manière que précise l'ordonnance.

<sup>f</sup> L'ordonnance du Directeur relate qu'il a fait procéder à l'enquête nécessaire, mais bien qu'il ait conclu que l'employeur n'avait pas contrevenu aux Indicateurs il n'a pas conclu qu'il y contreviendrait vraisemblablement. Le Directeur doit être convaincu que l'employeur contreviendra vraisemblablement aux Indicateurs avant de rendre une ordonnance interdisant cette contravention mais il n'est pas nécessaire que l'ordonnance du Directeur relate formellement la vraisemblance d'une telle <sup>g</sup> contravention ou exprime une conclusion à cet <sup>h</sup> égard, pour établir sa conviction, lorsque, comme en l'espèce, il est manifeste que l'employeur a le devoir, en vertu de la loi, de faire le paiement qui constituera la contravention, et il faut présumer <sup>i</sup> qu'il exécutera ce devoir à moins d'être légalement empêché de le faire. Dans un tel cas, le prononcé de cette ordonnance implique que le Directeur est arrivé à la conclusion appropriée.

<sup>j</sup> Pour tous ces motifs je suis d'avis que le Tribunal d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en rejetant les appels des ordonnances du Directeur et

and I would accordingly dismiss the section 28 application.

\* \* \*

THURLOW A.C.J. concurred.

\* \* \*

RYAN J. concurred.

je rejetterais en conséquence la demande présentée en vertu de l'article 28.

\* \* \*

*a* LE JUGE EN CHEF ADJOINT THURLOW y a souscrit.

\* \* \*

LE JUGE RYAN y a souscrit.