

A-869-76

A-869-76

The Administrator under the Anti-Inflation Act (Applicant)

v.

Canadian Union of Public Employees, Local 1369 (Respondent)

Court of Appeal, Pratte, Ryan and Le Dain JJ.—Ottawa, March 18 and April 7, 1977.

Judicial review — Administrator ruling that compensation awarded a group with which respondent Union had historical relationship was inflationary — Not allowing complete catch-up — Anti-Inflation Appeal Tribunal ruling this decision in error — Whether Tribunal erred in interpretation of s. 44 of Anti-Inflation Guidelines — Anti-Inflation Act, S.C. 1974-75-76, c. 75 (as amended), ss. 12(1)(c),(d.1), 17(1) — Anti-Inflation Guidelines, s. 44 — Federal Court Act, s. 28.

Respondent Union entered into a collective agreement with the employer for a two-year period commencing January 1, 1976. The agreement was referred to the Anti-Inflation Board. The Board's recommendations were not acceptable to the parties, and the matter was referred to the Administrator. Prior to the coming into force of the *Anti-Inflation Act*, a group with which the respondent Union had a historical relationship had negotiated a new contract. The Administrator ruled, *inter alia*, that the relationship was not particularly strong, and that the award to the "target group" was unusually generous. He allowed the Union only a partial catch-up. The Appeal Tribunal ruled that section 44 of the *Anti-Inflation Guidelines* required the maintenance of the historical relationship. The Administrator brought this section 28 application to review and set aside the Tribunal's decision.

Held, the decision of the Appeal Tribunal is set aside. Section 44 of the Guidelines allows for increases in compensation over and above the amounts allowed under section 43 where the group has an historical relationship with another group. But, this further amount must be "consistent with the objectives of the Act." According to the preamble of the Act, those objectives are "the containment and reduction of inflation". Section 44(1)(d) does not confer an unqualified right to grant the full amount of the increase that might be necessary in a particular case to maintain an historical relationship. The Administrator was entitled to consider the inflationary impact of the award to the "target group".

JUDICIAL review.

COUNSEL:

D. Aylen, Q.C., and *D. Friesen* for applicant.
S. R. Hennessy for respondent.

Le Directeur nommé en vertu de la Loi anti-inflation (Requérant)

a
c.

Le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1369 (Intimé)

b Cour d'appel, les juges Pratte, Ryan et Le Dain—Ottawa, le 18 mars et le 7 avril 1977.

Examen judiciaire — Décision du Directeur selon laquelle la rémunération accordée à un groupe ayant un lien historique avec le Syndicat intimé est de nature inflationniste — Lien ne permettant pas un rattrapage complet de rémunération — Le Tribunal d'appel en matière d'inflation statue que le Directeur a erré en rendant cette décision — Le Tribunal a-t-il erré lorsqu'il a interprété l'art. 44 des Indicateurs anti-inflation? — Loi anti-inflation, S.C. 1974-75-76, c. 75 (dans sa forme d' modifiée), art. 12(1)c,d.1), 17(1) — Indicateurs anti-inflation, art. 44 — Loi sur la Cour fédérale, art. 28.

Le Syndicat intimé et l'employeur ont conclu une convention collective d'une durée de deux ans commençant le 1^{er} janvier 1976. La convention a fait l'objet d'un renvoi à la Commission de lutte contre l'inflation. Les parties ont désapprouvé les recommandations de la Commission et l'affaire a été soumise à l'examen du Directeur. Avant l'entrée en vigueur de la *Loi anti-inflation*, un groupe avec lequel le Syndicat intimé avait un lien historique a négocié un nouveau contrat. Le Directeur a décidé, notamment, qu'il ne s'agissait pas d'un lien particulièrement marqué et que l'augmentation accordée au «groupe-cible» était d'une importance peu commune. Il n'a accordé au Syndicat qu'un rattrapage partiel de rémunération. Le Tribunal d'appel a statué que l'article 44 des *Indicateurs anti-inflation* prescrivait le maintien du lien historique. Le Directeur a donc présenté une demande en vertu de l'article 28 visant à faire examiner et annuler la décision du Tribunal.

g Arrêt: la décision du Tribunal d'appel est annulée. L'article 44 des Indicateurs prévoit des augmentations de rémunération en sus des montants autorisés par l'article 43 lorsqu'un groupe a un lien historique avec un autre groupe. Mais ce montant supplémentaire doit être «conforme aux objectifs de la Loi». *h Aux termes du préambule de la Loi*, ces objectifs consistent dans la «réduction» et l'«endiguement» de l'inflation. L'article 44(1)d) ne confère pas le droit illimité d'accorder le montant total de l'augmentation nécessaire, dans un cas particulier, pour maintenir un lien historique. Le Directeur a le droit de tenir compte des conséquences inflationnistes de l'augmentation *i* accordée au «groupe-cible».

EXAMEN judiciaire.

AVOCATS:

D. Aylen, c.r., et *D. Friesen* pour le requérant.
S. R. Hennessy pour l'intimé.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
S. R. Hennessy, Ottawa, 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 review and set aside a decision of the Anti-Inflation Appeal Tribunal allowing an appeal from an order of the Administrator under the *Anti-Inflation Act*, S.C. 1974-75-76, c. 75.

The case involves the construction and application of section 44 of the *Anti-Inflation Guidelines*, which were adopted pursuant to section 3 of the Act by Order in Council P.C. 1975-2926 of December 16, 1975 [SOR/76-1]. Section 44, which lays down the guidelines for increases in compensation where there is an historical relationship between two groups of employees, reads, as amended by Order in Council P.C. 1976-1033 of May 6, 1976 [SOR/76-298], as follows:

44. (1) Where a group

(a) in respect of which

(i) a compensation plan entered into or established on or before January 1, 1974, expired prior to October 14, 1975, and

(ii) a new compensation plan was not entered into or established prior to October 14, 1975, or

(b) has an historical relationship with another group,

the employer may in a guideline year increase the total amount of the compensation of all the employees in the group, by an amount that is not greater than the sum of

(c) the amount permitted under subsection 43(1), and

(d) such further amount as is consistent with the objectives of the Act.

(2) For the purposes of paragraph (1)(b), a group has an historical relationship with another group

(a) where

(i) for a period of two or more years prior to October 14, 1975, the level, timing and rates of increase of compensation of the employees in the groups have borne a demonstrable relationship with each other, or

(ii) prior to October 14, 1975, the rates for the benchmark jobs in each group were identical; and

(b) where the employees in the groups

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le requérant.
S. R. Hennessy, Ottawa, pour l'intimé.

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* et visant à faire examiner et annuler une décision du Tribunal d'appel en matière d'inflation qui accueillait l'appel interjeté contre une ordonnance rendue par le Directeur nommé aux termes de la *Loi anti-inflation*, S.C. 1974-75-76, c. 75.

L'affaire porte sur l'interprétation et l'application de l'article 44 des *Indicateurs anti-inflation*, adoptés conformément à l'article 3 de la Loi par le décret C.P. 1975-2926 du 16 décembre 1975 [DORS/76-1]. L'article 44 (modifié par le décret C.P. 1976-1033 du 6 mai 1976 [DORS/76-298]) qui établit les indicateurs relatifs à l'augmentation de la rémunération lorsqu'il existe entre deux groupes d'employés un lien historique, se lit comme suit:

44. (1) Si un groupe

a) à l'égard duquel

(i) un régime de rémunération, conclu ou établi au plus tard le 1^{er} janvier 1974, est venu à expiration avant le 14 octobre 1975, et

(ii) un nouveau régime de rémunération n'a pas été conclu ou établi avant le 14 octobre 1975, ou s'il

b) a un lien historique avec un autre groupe,

l'employeur peut, au cours d'une année d'application des indicateurs, augmenter le montant total de la rémunération de tous les employés faisant partie du groupe, d'un montant qui n'est pas supérieur à la somme

c) du montant qu'autorise le paragraphe 43(1), et

d) du montant supplémentaire conforme aux objectifs de la Loi.

(2) Aux fins de l'alinéa (1)b), un groupe a un lien historique avec un autre groupe

a) si

(i) pendant les deux années, ou une période plus longue précédant le 14 octobre 1975, le niveau, le moment et les taux d'augmentation de la rémunération des employés faisant partie des groupes étaient visiblement reliés; ou

(ii) avant le 14 octobre 1975, les taux applicables aux tâches-repères dans chaque groupe étaient identiques; et

b) si les employés faisant partie des groupes

- (i) have the same employer, are employed in the same industry, or are in the same local labour market, and
- (ii) perform work that is related to the same product, process or service.

The groups that have the historical relationship in this case are the bargaining units which contain the custodial and maintenance employees of the Sudbury Board of Education and the Sudbury District Roman Catholic Separate School Board. They are represented by Locals 895 and 1369 respectively of the Canadian Union of Public Employees. The collective agreements entered into by Local 1369 have in recent years followed those of Local 895 by about six months and been largely based on the increases obtained by the latter. The issue that gives rise to these proceedings is the amount of increase in compensation that is to be permitted to the employees in Local 1369 to allow for the historical relationship established between their bargaining unit and that of the employees in Local 895 before the *Anti-Inflation Guidelines* became applicable on and after October 14, 1975.

A collective agreement entered into by the Sudbury District Roman Catholic Separate School Board and the respondent Union, Local 1369, for a two-year period from January 1, 1976 provided for increases in compensation designed to maintain the historical relationship between the two groups, having regard to the increases that had been provided by the last agreement of the Sudbury Board of Education and Local 895, which took effect on July 1, 1975.

The collective agreement was referred to the Anti-Inflation Board. The Board made recommendations which the parties did not find acceptable¹, and the matter was referred to the Administrator², who caused an investigation to be carried out

¹ Paragraph 12(1)(c) of the Act reads:

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;

² Paragraph 12(1)(d.1) of the Act as added by S.C. 1974-75-

- (i) ont le même employeur, travaillent dans le même domaine ou sur le même marché local du travail, et
- (ii) accomplissent un travail relié au même produit, procédé ou service.

a Les groupes qui ont, en l'espèce, un lien historique entre eux sont les unités de négociation qui comprennent les employés de sécurité et d'entretien au service du Conseil scolaire de Sudbury et de la Commission des écoles séparées du district de Sudbury. Ils sont respectivement représentés par les sections locales 895 et 1369 du Syndicat canadien de la Fonction publique. Les conventions collectives conclues par la section 1369 ont, au cours des dernières années, suivi celles conclues par la section 895 à environ six mois d'intervalle et ont été fondées, dans une large mesure, sur les augmentations obtenues par la section 895. Le présent litige porte sur le montant de l'augmentation de la rémunération des employés de la section 1369 qui doit être autorisé compte tenu du lien historique établi entre leur unité de négociation et celle des employés de la section 895 avant la mise en vigueur des *Indicateurs anti-inflation*, à partir du 14 octobre 1975.

e La convention collective conclue entre la Commission des écoles séparées du district de Sudbury et le Syndicat intimé, la section 1369, pour une période de deux ans commençant le 1^{er} janvier 1976, prévoyait des augmentations de rémunération visant à maintenir le lien historique établi entre les deux groupes, eu égard aux augmentations stipulées dans la dernière convention entre le Conseil scolaire de Sudbury et la section 895, convention qui avait pris effet le 1^{er} juillet 1975.

h La convention collective a fait l'objet d'un renvoi à la Commission de lutte contre l'inflation. La Commission a fait des recommandations que les parties ont désapprouvées¹ et l'affaire a été soumise à l'examen du Directeur², qui a fait procède-

¹ L'alinéa 12(1)(c) de la Loi se lit comme suit:

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;

² L'alinéa 12(1)(d.1) de la Loi, ajouté par S.C. 1974-75-76, c.

pursuant to section 17 of the Act, which reads in part 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.

The Administrator determined that under what are called the "arithmetic guidelines", referred to in paragraph (1)(c) of section 44 above, the permissible rates of increase in compensation for the first and second years of the collective agreement were 10.3% and 8% respectively. This part of his order was not challenged. In the second part of his order the Administrator dealt with the amount of increase to be allowed over and above that permitted by the arithmetic guidelines in accordance with paragraph 44(1)(d)—"such further amount as is consistent with the objectives of the Act". The Administrator found that there was an historical relationship between the two groups but that it was not a particularly strong relationship. "At best," he said, "the relationship is an uneven correlation, it is of short duration, and it is not based on wholly comparable employee classifications." He took the relative strength of the historical relationship into consideration in determining the amount to be allowed under paragraph 44(1)(d). The Appeal Tribunal agreed with the Administrator that it was a relevant consideration, and this aspect of the Administrator's decision is not in issue before us.

76, c. 98, s. 4, reads:

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; . . .

der à une enquête conformément à l'article 17 de la Loi, qui se lit en partie comme suit:

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 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 personnes visées.

Le Directeur a déterminé qu'en vertu de ce qu'on appelle les «indicateurs arithmétiques», évoqués à l'alinéa (1)c) de l'article 44 précité, les taux admissibles d'augmentation de la rémunération en ce qui concerne la première et la deuxième année de la convention collective étaient respectivement de 10.3% et de 8%. Cette partie de l'ordonnance n'a pas été contestée. Dans la seconde partie, le Directeur a traité du montant de l'augmentation à accorder en sus de ce que les indicateurs arithmétiques autorisent conformément à l'alinéa 44(1)d) qui parle «du montant supplémentaire conforme aux objectifs de la Loi». Le Directeur a conclu qu'il existait un lien historique entre les deux groupes en cause mais qu'il ne s'agissait pas d'un lien particulièrement marqué. «Le lien constitue tout au plus», a-t-il déclaré, «un rapport inégal, de courte durée, qui ne repose pas sur des classifications d'employés entièrement comparables.» Il a pris en considération le caractère relativement peu marqué du lien historique afin de déterminer le montant à accorder aux termes de l'alinéa 44(1)d). Le Tribunal d'appel, comme le Directeur, a jugé qu'il s'agissait d'un fait pertinent, et cet aspect de la décision du Directeur n'est pas en cause dans le présent appel.

98, art. 4, se lit comme suit:

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; . . .

What is in issue is the Administrator's conclusion that in determining the amount to be allowed in respect of the historical relationship in the present case he should take into consideration the inflationary nature of the last increase obtained in July 1975 by the "target group"—that is, the custodial and maintenance employees of the Sudbury Board of Education in Local 895—before the *Anti-Inflation Guidelines* became applicable. The Administrator's reasons and conclusion on this point are contained in the following passages of his order:

The case under consideration raises the question of whether, under some circumstances, there should be some further limitation on the degree of restoration. If the group with whom the historical relationship is claimed has in its most recent experience achieved an unusually generous increase prior to the introduction of the program—for example, an increase substantially in excess of the cost of living experience for the period in question—it is doubtful that restoration of the historical relationship to such an inflated level would be "consistent with the objectives of the Act."

In addition to my finding that the said historical relationship is not a particularly strong one it is to be noticed that the rate of increase in compensation paid the "target group" in 1975 took an unusually abrupt jump which was greatly in excess of an increase in the cost of living index for the corresponding period.

Applying the above-stated criteria in respect of historical relationships to the facts as I have found them leads me to the conclusion that the historical relationship between the said groups of employees is given adequate recognition in keeping with the objectives of the Anti-Inflation Act by not allowing a complete catch-up in compensation by the employee group at the inflated level of compensation paid the target group in 1975 but by allowing a maximum percentage increase in total compensation over and above that allowed by the arithmetic guidelines for each of the first two guideline years of the employee group of 1.7 per cent and .5 per cent, respectively.

In the result the Administrator permitted total increases in compensation for the two years of the collective agreement of 12% and 8.5%, as compared to 12.63% and 8% recommended by the Anti-Inflation Board.

The Appeal Tribunal held that the Administrator erred in basing himself on what he considered to be the inflationary nature of the last increase obtained by the target group at the time it was granted, and on this ground it allowed the appeal, referring the matter back to the Administrator for reconsideration and variation of his order. The

Le litige porte sur la conclusion du Directeur voulant que lors du calcul du montant à accorder eu égard au lien historique existant ici, il tienne compte de la nature inflationniste de la dernière augmentation obtenue en juillet 1975 (soit avant l'entrée en vigueur des *Indicateurs anti-inflation*) par le «groupe-cible»—à savoir les employés de sécurité et d'entretien du Conseil scolaire de Sudbury, section locale 895. Les motifs et la conclusion du Directeur relativement à cette question sont contenus dans les extraits suivants de son ordonnance:

Le cas à l'étude soulève la question de savoir si, dans certaines circonstances, on ne devrait pas limiter davantage le degré de rétablissement. Si le groupe avec lequel on prétend avoir un lien historique a touché dans un passé récent une augmentation d'une importance peu commune avant le lancement du programme—par exemple, une augmentation dépassant largement le coût de la vie pour la période en cause—il n'est pas certain que le rétablissement du lien historique avec un niveau exagéré de ce type soit «conforme aux objectifs de la Loi».

Outre ma conclusion que ledit lien historique n'est pas un lien particulièrement marqué, il faut remarquer que le taux d'augmentation de la rémunération versée au «groupe-cible» en 1975 a fait un bond inhabituellement élevé, qui a dépassé largement l'augmentation de l'indice du coût de la vie pour la période correspondante.

L'application, aux faits constatés, des critères énoncés ci-dessus à l'égard des liens historiques me conduit à la conclusion que le lien historique entre lesdits groupes d'employés est reconnu de façon adéquate conformément aux objectifs de la Loi anti-inflation, en ne permettant pas un rattrapage complet de rémunération par le groupe d'employés, au niveau de rémunération majoré appliqué au groupe-cible en 1975, mais en permettant une augmentation maximale en pourcentage de 1.7 et de .5 pour cent respectivement de la rémunération totale, en sus de celle admissible aux termes des Indicateurs arithmétiques pour chacune des deux premières années d'application des Indicateurs du groupe d'employés.

Finalement, le Directeur a autorisé pour la durée de la convention collective, soit deux ans, des augmentations totales de 12% et de 8.5% de la rémunération, comparativement à 12.63% et 8%, pourcentages recommandés par la Commission de lutte contre l'inflation.

Le Tribunal d'appel a statué que le Directeur a erré en fondant son ordonnance sur ce qu'il considérait être la nature inflationniste de la dernière augmentation au moment où elle avait été obtenue par le groupe-cible, et pour ce motif le Tribunal a accueilli l'appel et ordonné que l'affaire soit renvoyée devant le Directeur afin qu'il procède à un

order had also been appealed on the ground that the Administrator had failed to comply with the principles of natural justice, but it was not a ground on which the appeal was allowed and it is not in issue before us.

The decision of the Appeal Tribunal contains the following passage on the point in issue:

Section 44 makes it clear that the objective is to restrain compensation without undue disruption of the historical relationships that have in part determined employee compensation. The objective, apparently, is as far as possible to restrain the general level of percentage increases in compensation without doing undue violence to accepted relative positions in the hierarchy of wages. It appears to us inconsistent with this objective for the Administrator to assess the target group's compensation as being at an "inflated level" and on that basis refuse to maintain an historical relationship. There is nothing in the *Anti-Inflation Act* or the Guidelines to suggest that the Administrator's power extends to second-guessing market forces or the collective bargaining process as they operated before the imposition of the Anti-Inflation program on October 14, 1975. Where he does so, as in this case, compensation will be restrained and inflation thereby controlled but at undue cost to the objective which is obviously to be served under Section 44 of the Guidelines: that of maintaining an established historical relationship between the compensation of two groups of employees.

The question is whether the Appeal Tribunal erred in law in coming to this conclusion.

Section 44 of the Guidelines provides for a "further amount" of increase over and above that permitted by the "arithmetic guidelines" laid down in sections 43, 45, 46, 47 and 48, but it is to be an amount that is "consistent with the objectives of the Act." Those objectives are "the containment and reduction of inflation", as indicated by the preamble of the Act which reads as follows:

WHEREAS the Parliament of Canada recognizes that inflation in Canada at current levels is contrary to the interests of all Canadians and that the containment and reduction of inflation has become a matter of serious national concern;

AND WHEREAS to accomplish such containment and reduction of inflation it is necessary to restrain profit margins, prices, dividends and compensation;

Paragraph 44(1)(d) of the Guidelines does not confer an unqualified right to grant the full amount of the increase that might be necessary in a particular case to maintain an historical relation-

nouvel examen et à la modification de son ordonnance. Comme second moyen d'appel, on alléguait que le Directeur n'avait pas respecté les principes de justice naturelle; mais, en ce qui concerne ce moyen, l'appel a été rejeté. Quoi qu'il en soit, la Cour n'a pas été saisie de cette question.

Voici un extrait de la décision du Tribunal d'appel concernant la question litigieuse:

[TRADUCTION] L'article 44 indique clairement que l'objectif est de limiter la rémunération sans pour autant causer une rupture injustifiée des liens historiques qui ont, en partie, déterminé la rémunération des employés. Il semble que l'objectif soit de limiter, dans la mesure du possible, le taux moyen des augmentations de rémunération sans pour autant porter atteinte, de façon injustifiée, aux taux relatifs établis dans l'échelle des traitements. Le fait pour le Directeur de considérer la rémunération du groupe-cible comme étant à «un niveau inflationniste» et, pour ce motif, de refuser de maintenir un lien historique, nous apparaît contraire à cet objectif. Rien dans la *Loi anti-inflation* ni dans les Indicateurs ne laisse entendre que les pouvoirs du Directeur l'autorisent à porter un jugement a posteriori sur le jeu de l'offre et de la demande ou sur le processus de négociation collective comme ils fonctionnaient avant l'imposition du programme anti-inflationniste, le 14 octobre 1975. S'il le fait, comme en l'espèce, le résultat en est la limitation de la rémunération et par conséquent le contrôle de l'inflation; mais ce faisant on attaque de façon injustifiée l'objectif évidemment visé par l'article 44 des Indicateurs à savoir, maintenir un lien historique reconnu entre la rémunération des deux groupes d'employés.

Le litige porte sur le point de savoir si le Tribunal d'appel a erré en droit en formulant cette conclusion.

L'article 44 des Indicateurs prévoit un «montant supplémentaire» d'augmentation de la rémunération en sus du montant autorisé en vertu des «indicateurs arithmétiques» établis par les articles 43, 45, 46, 47 et 48, mais précise qu'il doit s'agir d'un montant «conforme aux objectifs de la Loi». Ces objectifs consistent dans la «réduction» et l'«endigement» de l'inflation, aux termes du préambule de la Loi qui se lit comme suit:

ATTENDU que le Parlement reconnaît l'incompatibilité de l'actuel taux d'inflation avec l'intérêt général, ainsi que la gravité du problème national posé par sa réduction et son endigement

ET qu'il importe en conséquence de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations,

L'alinéa 44(1)d) ne confère pas le droit illimité d'accorder le montant total de l'augmentation nécessaire, dans les cas particuliers, pour maintenir un lien historique. Il s'agit d'un droit restreint

ship. It is a right that is qualified by the necessity to consider the objectives of containment and reduction of inflation—in other words, the inflationary impact of the proposed increase. Obviously, some balance must be struck between the claims of an historical relationship and these objectives. That balance is a matter of judgment, left to the employer in the first instance, but subject to challenge by the Anti-Inflation Board and determination by the Administrator³. The precise question for determination in this case is whether, in considering the inflationary impact of a proposed increase to maintain an historical relationship, the Administrator may properly consider the inflationary impact, at the time it was granted, of the last increase obtained by the “target group” before the Guidelines went into effect.

The Act reflects concern with the current levels of inflation prevailing at the time of its enactment, but the containment and reduction of inflation are to operate by restraint of actual and proposed changes in compensation after the anti-inflation program has come into force. This is clear from the terms of section 12(1)(c) of the Act concerning the duties of the Anti-Inflation Board. As indicated by section 17, the Administrator is to determine whether there has been or is likely to be a contravention of the Guidelines. What the Administrator must consider, therefore, in the application of paragraph 44(1)(d) of the Guidelines is whether an amount of increase for the purpose of maintaining an historical relationship would be inconsistent with the objectives of the Act because of the inflationary impact it would have. Did the Administrator in the present case fail to address himself to this question in invoking, as he clearly did, the inflationary nature in July, 1975 of the last increase obtained by the “target group”?

³ As originally adopted, paragraph 44(1)(d) of the Guidelines read “such further amount that in the opinion of the Anti-Inflation Board is consistent with the objectives of the Act.” I take the removal of the words “that in the opinion of the Anti-Inflation Board” as indicating that the Anti-Inflation Board is not to be the final judge of whether such an amount is consistent with the objectives of the Act, but not, as contended by counsel for the applicant, that its determination is to be in the sole discretion of the employer. It is to be subject to review by the Anti-Inflation Board, the Administrator and the Anti-Inflation Appeal Tribunal.

par la nécessité de considérer les objectifs d'endiguement et de réduction de l'inflation—en d'autres termes, les conséquences inflationnistes de l'augmentation proposée. Il est évident qu'il faut établir un équilibre entre les demandes fondées sur un lien historique et ces objectifs. Cet équilibre est une question de jugement, laissée à l'employeur au premier chef, mais pouvant faire l'objet d'une contestation par la Commission de lutte contre l'inflation et d'une décision par le Directeur³. La question précise qu'il faut trancher en l'espèce est de savoir si, en considérant les conséquences inflationnistes de l'augmentation proposée afin de maintenir un lien historique, le Directeur peut légitimement considérer les conséquences inflationnistes existant à l'époque où le «groupe-cible» a obtenu sa dernière augmentation, soit avant l'entrée en vigueur des Indicateurs.

La Loi se préoccupe du taux d'inflation existant au moment de son entrée en vigueur, mais c'est par la limitation des mouvements réels ou envisagés de rémunération, une fois le programme anti-inflationniste en vigueur, que l'on parviendra à endiguer et à réduire l'inflation. Cela ressort clairement des termes de l'article 12(1)c) de la Loi, concernant les fonctions de la Commission de lutte contre l'inflation. Comme l'indique l'article 17, le Directeur décide s'il y a eu ou s'il y aura vraisemblablement violation des Indicateurs. Ce que le Directeur doit par conséquent considérer lorsqu'il applique l'alinéa 44(1)d) des Indicateurs, c'est la question de savoir si le montant de l'augmentation visant à maintenir un lien historique serait contraire aux objectifs de la Loi à cause de ses conséquences inflationnistes. En l'espèce, le Directeur a-t-il omis de se poser cette question lorsqu'il a invoqué, comme il l'a manifestement fait, la nature inflationniste, en juillet 1975, de la dernière augmentation obtenue par le «groupe-cible»?

³ Au moment de son adoption, l'alinéa 44(1)d) des Indicateurs se lisait comme suit: «du montant supplémentaire qui, de l'avis de la Commission de lutte contre l'inflation, est conforme aux objectifs de la Loi». A mon avis, le retrait des mots «qui, de l'avis de la Commission de lutte contre l'inflation» indique que la Commission ne veut pas être l'organisme qui décide en dernier ressort si tel montant est conforme aux objectifs de la Loi. Mais ce retrait n'indique pas, comme le prétend l'avocat du demandeur, que le calcul du montant est laissé à la seule discrétion de l'employeur. Ce montant fait l'objet d'un examen par la Commission de lutte contre l'inflation, par le Directeur et par le Tribunal d'appel en matière d'inflation.

What the Administrator had to consider was the inflationary impact of a proposed amount of increase under a collective agreement to take effect January 1, 1976. In doing so, I think he was entitled to consider and be guided by the inflationary nature of the last increase obtained by the "target group" in July, 1975. What was inflationary at that time could reasonably be assumed to be inflationary six months later. For these reasons I would set aside the decision of the Appeal Tribunal and refer the matter back to the Appeal Tribunal for decision on the basis that the Administrator did not err in law in taking into consideration the inflationary nature of the last increase in compensation paid to the employees of the Sudbury Board of Education.

* * *

PRATTE J.: I agree.

* * *

RYAN J.: I concur.

Le Directeur devait prendre en considération les conséquences inflationnistes du montant d'augmentation proposé sous le régime d'une convention collective devant prendre effet le 1^{er} janvier 1976. Ce faisant, je crois qu'il avait le droit de tenir compte pour sa gouverne de la nature inflationniste de la dernière augmentation obtenue par le «groupe-cible» en juillet 1975. On pouvait raisonnablement présumer que ce qui était d'une nature inflationniste à cette époque le serait six mois plus tard. Pour ces motifs, j'infirmes la décision du Tribunal d'appel et je lui renvoie l'affaire afin qu'il rende une décision fondée sur le fait que le Directeur n'a pas erré en droit lorsqu'il a pris en considération la nature inflationniste de la dernière augmentation de rémunération versée aux employés par le Conseil scolaire de Sudbury.

* * *

d LE JUGE PRATTE: Je souscris à ces motifs.

* * *

LE JUGE RYAN: Je souscris à ces motifs.