

A-183-77

A-183-77

Professional Institute of the Public Service of Canada—Aircraft Operations Group (Applicant)

v.

Anti-Inflation Appeal Tribunal (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Pratte and Ryan JJ.—Ottawa, October 28, 1977.

Judicial review — Public Service — Collective agreement expired and no new one entered into prior to October 14, 1975 — Treasury Board unilaterally increasing group's salary — Administrator and Anti-Inflation Appeal Board deciding s. 44(1) of Anti-Inflation Guidelines inapplicable — Whether or not unilateral action constituting "new compensation plan" within s. 44(1)(a)(ii) — Definition of arrangement found within definition of "compensation plan" — Anti-Inflation Guidelines, SOR/76-1, ss. 43, 44 as amended by SOR/76-298 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

This is a section 28 application to set aside an Anti-Inflation Appeal Tribunal's decision dismissing applicant's appeal from an order of the Administrator under the *Anti-Inflation Act* holding section 44(1) of the *Anti-Inflation Guidelines* inapplicable. Applicant's collective agreement expired July 27, 1975 and was not replaced prior to October 14, 1975. Section 44(1) would apply unless unilateral action by Treasury Board increasing salary for the group is considered a "new compensation plan" within the meaning of section 44(1)(a). This appeal is to decide whether or not Treasury Board's action resulted in a "new compensation plan".

Held, the application is allowed. When the definition of "compensation plan" that is applicable to the part of the Act containing section 44 is read with the definition of its French equivalent "*régime de rémunération*", the word "arrangement" found in the English definition must be given the sense of an agreement duly arrived at between agreeing parties, and does not include unilateral arrangements made by one party even though it benefits the other party. Treasury Board's unilateral action did not constitute or make the existing contract constitute a "new compensation plan". As no ambiguity exists as to the meaning of the word arrangement, it is not permissible to resort to the assumed intent of section 44(1)(a).

APPLICATION for judicial review.

Institut professionnel de la Fonction publique du Canada—Groupe de navigation aérienne (Requérant)

a

c.

Le Tribunal d'appel en matière d'inflation (Intimé)

b

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, les juges Pratte et Ryan—Ottawa, le 28 octobre 1977.

Examen judiciaire — Fonction publique — Convention collective périmée et aucune convention nouvelle conclue antérieurement au 14 octobre 1975 — Le Conseil du Trésor augmente le traitement du groupe par décision unilatérale — Le Directeur et le Tribunal d'appel en matière d'inflation décident que l'art. 44(1) des Indicateurs anti-inflation est inapplicable — Cette décision unilatérale constitue-t-elle un «nouveau régime de rémunération» au sens de l'art. 44(1)a)(ii)? — Définition d'«arrangement» constatée dans celle du «régime de rémunération» — Indicateurs anti-inflation DORS/76-1, art. 43, 44 modifiés par DORS/76-298 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

Il s'agit d'une demande, introduite en application de l'article 28, d'annulation d'une décision du Tribunal d'appel en matière d'inflation rejetant un appel interjeté par le requérant contre une ordonnance du Directeur statuant, en vertu de la *Loi anti-inflation*, que l'article 44(1) des *Indicateurs anti-inflation* est inapplicable. La convention collective intéressant le requérant est venue à expiration le 27 juillet 1975 et aucune convention collective n'a été conclue antérieurement au 14 octobre 1975, en remplacement. L'article 44(1) serait applicable, à moins que l'action unilatérale du Conseil du Trésor, augmentant le taux de rémunération des membres du groupe de négociation, ne soit considérée comme un «nouveau régime de rémunération» au sens de l'article 44(1)a). La question à résoudre dans le présent appel consiste à déterminer si l'action du Conseil du Trésor a abouti à un «nouveau régime de rémunération».

Arrêt: la demande est accueillie. Lorsque la définition de «régime de rémunération» qui est applicable à la partie de la Loi contenant l'article 44 dans la version anglaise est comparée à la définition de «régime de rémunération» dans la version française, on est bien obligé d'attribuer au terme «*arrangement*» employé dans la version anglaise le sens d'une convention dûment conclue entre les parties, ce qui exclut toute disposition unilatérale prise par une seule partie, même au bénéfice de l'autre partie. La décision unilatérale du Conseil du Trésor ne constitue pas un «nouveau régime de rémunération» et n'a pas pour effet de faire de la convention collective en vigueur un «nouveau régime de rémunération». Comme il n'y a aucune équivoque quant au sens du terme entente employé dans la définition du «régime de rémunération», il n'est pas acceptable de recourir à l'intention supposée de l'article 44(1)a).

DEMANDE d'examen judiciaire.

COUNSEL:

John D. Richard, Q.C., for applicant.
E. A. Bowie for respondent.

SOLICITORS:

Gowling & Henderson, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

JACKETT C.J.: This is a section 28 application to set aside a decision of the Anti-Inflation Appeal Tribunal dismissing an appeal by the applicant from an order of the Administrator under the *Anti-Inflation Act*, S.C. 1974-75-76, c. 75, ruling that the maximum permissible rate of increase in average compensation for the Aircraft Operations Group for certain "Guideline Years" was \$2,400 per year by virtue of section 43(1)(b) of the "Guidelines" established under that Act.¹

It is common ground that the Administrator's order was right unless he erred in holding that section 44(1) was not applicable in the particular case. The question raised by this section 28 application is whether the Appeal Tribunal erred in law in not holding that that subsection was applicable in so far as it reads 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, ...

AVOCATS:

John D. Richard, c.r., pour le requérant.
E. A. Bowie pour l'intimé.

PROCUREURS:

Gowling & Henderson, Ottawa, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu à l'audience par

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Il s'agit ici d'une demande, introduite en application de l'article 28, d'annulation d'une décision du Tribunal d'appel en matière d'inflation rejetant un appel interjeté par le requérant contre une ordonnance du Directeur statuant, en vertu de la *Loi anti-inflation*, S.C. 1974-75-76, c. 75, que le taux maximal admissible d'augmentation de la rémunération moyenne, pour le groupe de navigation aérienne, pour certaines années d'application des Indicateurs, était de \$2,400 par an, en application de l'article 43(1)(b) desdits indicateurs établis en vertu de la Loi.¹

Il est évident que le Directeur avait raison à moins qu'il ne se soit trompé en alléguant que l'article 44(1) n'était pas applicable en l'espèce. La présente demande faite en vertu de l'article 28 pose la question de savoir si le Tribunal d'appel a commis une erreur de droit en statuant que ledit paragraphe, dont voici le libellé, n'était pas applicable:

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, ...

¹ The relevant part of section 43(1) reads as follows:

43. (1) Subject to subsection (2) and section 44, an employer shall not in any guideline year increase the total compensation of all the employees in a group, in relation to the total compensation of all the employees in the group in the base year, by an amount that results

(b) in an increase in the average compensation for the group for the guideline year that is greater than twenty-four hundred dollars,

¹ Voici le libellé de la partie pertinente de l'article 43(1):

43. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et de l'article 44, il est interdit à un employeur d'augmenter, au cours d'une année donnée d'application des indicateurs, la rémunération totale de tous les employés faisant partie d'un groupe, par rapport à la rémunération totale de tous les employés de ce groupe au cours de l'année de base, d'un montant qui donne

b) une augmentation de la rémunération moyenne du groupe pour l'année d'application des indicateurs qui est supérieure à deux milles quatre cents dollars,

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.

There is no dispute about the following facts:

1. on or before January 1, 1974, the applicant, as certified bargaining agent for the bargaining unit, entered into a collective agreement with the Treasury Board for a term expiring July 27, 1975; and
2. no collective agreement, as such, was entered into by the parties, prior to October 14, 1975, to replace such collective agreement.

It follows that the conditions precedent set out in section 44(1)(a) to the application of section 44(1) had been satisfied unless a "new compensation plan", within the meaning of section 44(1)(a)(ii), had been entered into by virtue of the facts set out in paragraphs 6 and 7 of Part I of the applicant's memorandum (which facts are admitted by paragraph 3 of the respondent's memorandum). Those paragraphs read as follows:

6. On May 1, 1974, the Government of Canada announced, through the President of the Treasury Board, "that the government has authorized an increase in pay ranges of \$500 which will have the effect of increasing the annual rate of compensation by this amount as of April 1, 1974, for all its employees, including members of the R.C.M.P., and the Armed Forces, and excepting those in groups where notice to bargain has been given but no settlement has yet been reached and those in groups in respect of which an arbitral award was rendered or a settlement reached after April 1, 1974, the effective date of this general increase."

7. The President of the Treasury Board stated that "the government has concluded that it is inappropriate to deal with this development only through the process of collective bargaining as agreements come up for renewal. Instead, special action is required in order to ensure that the pay levels of public servants will maintain their relative positions with those of persons performing similar work outside the Public Service."

The question that has to be decided on this appeal is, therefore, whether the unilateral action of Treasury Board, whereby rates of pay of members of the bargaining group were increased, resulted in a "new compensation plan" having been entered into

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.

Les parties en présence sont d'accord sur les faits suivants:

1. Vers le 1^{er} janvier 1974, le requérant, à titre d'agent de négociation accrédité pour l'unité de négociation, a conclu une convention collective avec le Conseil du Trésor pour une période venant à expiration le 27 juillet 1975, et
2. Aucune convention collective, en tant que telle, n'a été conclue entre les parties antérieurement au 14 octobre 1975, en remplacement de la convention collective précitée.

Il s'ensuit que les conditions suspensives énoncées dans l'article 44(1)(a) pour l'application de l'article 44(1) ont été satisfaites, à moins que l'on ait «conclu ou établi» un «nouveau régime de rémunération» au sens de l'article 44(1)(a)(ii), en vertu des faits énoncés dans les paragraphes 6 et 7 de la Partie I du mémoire du requérant (lesquels faits ont été admis par l'intimé dans le paragraphe 3 de son mémoire). Lesdits faits ont été ainsi énoncés:

[TRADUCTION] 6. Le 1^{er} mai 1974, le président du Conseil du Trésor, au nom du gouvernement du Canada, a annoncé que «le gouvernement avait autorisé une augmentation des traitements de \$500, ce qui aura comme conséquence une augmentation de même montant du taux annuel de rémunération à compter du 1^{er} avril 1974, pour tous ses employés, y compris les membres de la Gendarmerie royale et des Forces armées, sauf pour les membres des groupes ayant reçu avis de négociation mais n'ayant pas atteint un règlement, et ceux des groupes pour lesquels une sentence arbitrale a été rendue ou un règlement a été conclu après le 1^{er} avril 1974, qui est la date effective de l'augmentation générale.»

7. Le président du Conseil du Trésor a déclaré que «le gouvernement est parvenu à la conclusion qu'il n'est pas approprié de traiter ces développements seulement par la méthode de négociation collective au fur et à mesure que les conventions doivent être renouvelées. Une action spéciale est préférable pour s'assurer que le niveau de rémunération des employés de la Fonction publique préserve leurs positions relativement à celles des personnes faisant un travail semblable en dehors de la Fonction publique.»

La question à résoudre dans le présent appel consiste donc à déterminer si l'action unilatérale du Conseil du Trésor, augmentant le taux de rémunération des membres du groupe de négociation, a abouti à un «nouveau régime de rémunération»

or established within the meaning of section 44(1)(a)(ii).

For the purposes of Part 4 of the "Guidelines" (in which section 44 is contained), "compensation plan" is defined to mean

an arrangement for the determination and administration of the compensation of employees

and the French equivalent of that term—*régime de rémunération*—is defined to mean

une entente visant la détermination et l'administration de la rémunération d'employés;

In my view, reading the definition of the French expression with the definition of the English expression, the word "arrangement" must be given the sense of an agreement duly arrived at between agreeing parties and does not include a unilateral arrangement made by one party even though such arrangement benefits the other party. On that view, the unilateral action by Treasury Board did not, in itself, constitute a "new compensation plan" and did not have the effect of making the existing collective agreement read with the unilateral action a "new compensation plan". That being so, it cannot, in my view, be said that a "new compensation plan" was "entered into or established" (*conclu ou établi*) at the time when the unilateral action was taken.

I have not overlooked the reasons given on behalf of the Appeal Tribunal. As I read them, the gist of the reasoning by which it reached its conclusion on this branch of the matter is to be found in the following paragraphs:

We will deal first with the first and third grounds of appeal which relate to paragraph 44(1)(a) of the Anti-Inflation Regulations; the issue of whether the Aircraft Operations Group had a pre-1974 compensation plan on October 14, 1975. In our opinion they did not, because the \$500 increase in pay ranges effected by the Treasury Board as of April 1, 1974, resulted in "a new compensation plan" as that term is defined by section 38 of the Guidelines. "Compensation plan" is defined as

An arrangement for the determination and administration of the compensation of employees.

The Appellant submitted that this unilateral increase in pay by the Treasury Board did not constitute a new compensation plan because in the context of a collective bargaining relationship "a new compensation plan" would have to be a negotiated

conclu ou établi au sens de l'article 44(1)(a)(ii).

Aux fins de la Partie 4 des «Indicateurs» (et l'article 44 figure dans ladite Partie), le «régime de rémunération» a été défini, dans la version française, de la façon suivante:

une entente visant la détermination et l'administration de la rémunération d'employés;

alors que, dans la version anglaise, l'expression équivalente *compensation plan* a été définie comme:

an arrangement for the determination and administration of the compensation of employees

Lorsque je compare la définition donnée dans la version française avec celle donnée dans la version anglaise, je suis bien obligé d'attribuer au terme «*arrangement*» employé dans la version anglaise le sens d'une convention dûment conclue entre les parties, ce qui exclut toute disposition unilatérale prise par une seule partie, même dans le cas de disposition bénéficiant à l'autre partie. A ce point de vue, la décision unilatérale du Conseil du Trésor ne constitue pas en elle-même un «nouveau régime de rémunération» et n'a pas pour effet de faire interpréter la convention collective en vigueur comme englobant cette décision unilatérale concernant un «nouveau régime de rémunération». Ceci étant, on ne peut pas dire, à mon avis, qu'un «nouveau régime de rémunération» a été «conclu ou établi» au moment où ladite décision unilatérale a été prise.

Je n'ai pas perdu de vue les motifs rendus au nom du Tribunal d'appel. Suivant mon interprétation, les paragraphes suivants contiennent l'essentiel du raisonnement qui a amené le Tribunal à ses conclusions en la matière:

Les premier et troisième motifs d'appel, relatifs à l'alinéa 44(1)a) du règlement anti-inflation, seront traités tout d'abord; il s'agit de savoir si le groupe de navigation aérienne jouissait, le 14 octobre 1975, d'un régime de rémunération antérieur à 1974. Le tribunal est d'avis qu'il ne jouissait pas d'un tel régime parce que l'augmentation de \$500 dans l'échelle des salaires décidée par le Conseil du Trésor le 1^{er} avril 1974, a créé un «nouveau régime de rémunération» au sens du terme défini dans l'article 38 des indicateurs:

«régime de rémunération» désigne une entente visant la détermination et l'administration de la rémunération d'employés.

L'appelant a soutenu que cette augmentation unilatérale des salaires décidée par le Conseil du Trésor ne constitue pas un nouveau régime de rémunération parce que, dans le contexte des relations d'une convention collective, seul un régime négocié

plan. We are unable to accept this submission. If the legislators had meant to require a new agreement they could have used the word "agreement" rather than "arrangement" in paragraph 44(1)(a) of the Guidelines. That provision of the Guidelines is obviously intended to cover a broad range of employers, those with collective bargaining relationships and those who deal individually with their employees. To cover the latter the term "compensation plan" must include within its scope "arrangements" unilaterally imposed by employers, and the term cannot mean one thing with regard to part of the population of employers to which it applies and another with regard to the rest.

As already indicated, when the English version is read with the French version, there is, in my opinion, no ambiguity as to the meaning of the word "arrangement" in the definition of "compensation plan". It is not, therefore, in my view, permissible to resort to the assumed intent of section 44(1)(a) to resolve an ambiguity because no ambiguity exists. Furthermore it is not as clear as is suggested that an arrangement for the determination and administration of "the compensation of employees" was intended "to cover . . . employers . . . who deal individually with employees". Finally, in the absence of circumstances that do not occur to me, I fail to envisage a case in which "a new compensation plan" can be established when dealing individually with an employee otherwise than by agreement between the employer and the employee.

I am further of the view that the fact that the additional payments were accepted by the members of the group cannot be taken as evidence that there was an implied agreement by their certified bargaining agent to a new agreement "for the determination and administration" of their compensation.² The inclusion of a bonus or supplement to the agreed upon compensation in the cheques for payment of the compensation and the acceptance of cheques for such larger amount does not give rise, in my view, to a new collective agreement between the bargaining agent and the employer that would be binding on either the employees or the employer.

² Cf. sections 2 and 40(1) of the *Public Service Staff Relations Act*.

pourrait constituer «un nouveau régime». Le tribunal ne juge pas cet argument acceptable. Si le législateur a voulu exiger une nouvelle convention, il aurait pu employer le terme «convention» plutôt que celui «d'entente» dans l'alinéa 44(1)a) des indicateurs. Cette disposition des indicateurs est destinée évidemment à couvrir une très large échelle d'employeurs, ceux ayant des relations découlant d'une négociation collective aussi bien que ceux qui traitent individuellement avec leurs employés. Pour couvrir cette dernière catégorie, l'expression «régime de rémunération» doit inclure dans son domaine des «ententes» imposées unilatéralement par des employeurs, et elle ne peut pas avoir un sens pour un certain nombre des employeurs auxquels elle s'applique, et un autre sens pour les autres employeurs.

Comme il a été dit plus haut, lorsqu'on compare la version anglaise avec la version française, il n'y a, à mon avis, aucune équivoque quant au sens du terme «entente» employé dans la définition du «régime de rémunération». Par conséquent, il n'est pas acceptable de recourir à l'intention supposée de l'article 44(1)a) pour résoudre une ambiguïté, car il n'y en a aucune. En outre, il n'est pas aussi évident qu'on le suggère qu'une entente pour la détermination et l'administration de la «rémunération d'employés» est destinée «à couvrir . . . [des] employeurs . . . ayant des relations . . . qui traitent individuellement avec leurs employés.» Enfin, en l'absence de circonstances que je n'arrive pas à imaginer, je ne conçois pas un cas dans lequel «un nouveau régime de rémunération» pourrait être établi, lorsqu'un employeur traite individuellement avec un employé, autrement que par une convention entre l'employeur et l'employé.

En outre, à mon avis, le fait que les paiements supplémentaires aient été acceptés par les membres du groupe ne peut pas être considéré comme une preuve que leur agent de négociation accrédité ait tacitement accepté une nouvelle convention «pour la détermination et l'administration» de leur rémunération². L'addition d'un boni ou supplément à la rémunération convenue, dans les chèques de paiement des rémunérations, et l'acceptation de ces chèques à montant plus élevé ne donnent pas naissance, à mon avis, entre l'agent de négociation et l'employeur à une nouvelle convention collective qui aurait force obligatoire pour les employés ou pour l'employeur.

² Voir les articles 2 et 40(1) de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*.

For the above reasons, I am of the view that the decision of the Appeal Tribunal should be set aside and that the matter should be referred back to the Appeal Tribunal for disposition on the basis that, on the facts of the particular matter, the requirements of section 44(1)(a) had been complied with.

* * *

PRATTE J. concurred.

* * *

RYAN J. concurred.

Pour les motifs précités, je suis d'avis que la décision du Tribunal d'appel doit être annulée et la matière renvoyée devant le Tribunal d'appel pour jugement sur le fondement que, tenant compte des circonstances particulières de l'espèce, les exigences de l'article 44(1)a ont été respectées.

* * *

LE JUGE PRATTE y a souscrit.

* * *

LE JUGE RYAN y a souscrit.