

T-4940-77

T-4940-77

United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry of the United States and Canada, Local Union No. 170, on its own behalf and on behalf of the Employees whose Compensation is in question (Appellant) (Applicant)

v.

Administrator appointed under the Anti-Inflation Act (Respondent) (Respondent)

Trial Division, Collier J.—Vancouver, July 7 and 18, 1978.

Prerogative writs — Mandamus — Anti-Inflation — Anti-Inflation Board referred applicant's collective agreement, one of several forming a comprehensive industry-wide plan, to the Administrator because of applicant's dissatisfaction with Board's ruling — Administrator decided he was without jurisdiction to consider the matter, that applicant was not entitled to express dissatisfaction with the Board's ruling, and that the Board was not required to refer the matter to the Administrator — Anti-Inflation Appeal Tribunal ruled that Administrator's decision was not an order pursuant to s. 20, 21 or 22 of the Anti-Inflation Act — Whether or not mandamus should issue requiring the Administrator to consider the matter referred to him — Anti-Inflation Act, S.C. 1974-75-76, c. 75, ss. 2, 12(1),(1.2), 17(1), 20, 21, 22, 38 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28 — Anti-Inflation Guidelines, SOR/76-1 as amended.

The Anti-Inflation Board considered applicant's collective agreement, to be part of a comprehensive industry-wide plan that involved several other collective agreements. The Board, because of applicant's dissatisfaction with its ruling, referred only applicant's agreement to the Administrator who ruled that he had no jurisdiction, that the applicant was not entitled to express dissatisfaction with the Board's ruling, and that the Board was not required to refer the matter to the Administrator. This originating notice of motion was brought on, after an adjournment *sine die*, after the dismissal of applicant's appeal to the Anti-Inflation Appeal Tribunal which found that the Administrator had not made an order pursuant to section 20, 21, or 22 of the *Anti-Inflation Act*. *Mandamus* is the only relief sought against the Administrator.

Held, the application is allowed. The Anti-Inflation Board, not the Administrator, has the duty of determining whether an applicant is one referred to in subsection (1.2), and if it decides affirmatively, the matter must be referred to the Administrator for consideration. There is nothing in the statute permitting the Administrator to overturn or vary that determination. Subsection 17(1) requires the Administrator, once a matter has been referred to him, to make inquiries and investigation, using the powers of investigation and inquiry given him by the statute, to

L'Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie des États-Unis et du Canada, section locale 170, pour son propre compte et pour le compte des employés dont les rémunérations sont en cause (Appelante) (Requérante)

c.

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

Division de première instance, le juge Collier—
Vancouver, 7 et 18 juillet 1978.

Brefs de prérogative — Mandamus — Anti-inflation — La Commission de lutte contre l'inflation a soumis au Directeur la convention collective de la requérante, qui formait avec d'autres le régime de rémunération de l'ensemble du secteur en cause, après que la requérante eut désapprouvé les conclusions de la Commission — Le Directeur a conclu qu'il n'avait pas compétence pour connaître de l'affaire, que la requérante n'avait pas qualité pour désapprouver la décision de la Commission, et que celle-ci n'était pas tenue de lui soumettre l'affaire — Le Tribunal d'appel en matière d'inflation a jugé que la décision du Directeur n'était pas une ordonnance au sens des art. 20, 21 ou 22 de la Loi anti-inflation — Il échet d'examiner s'il y a lieu à mandamus enjoignant au Directeur de connaître de l'affaire à lui soumise — Loi anti-inflation, S.C. 1974-75-76, c. 75, art. 2, 12(1),(1.2), 17(1), 20, 21, 22, 38 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 18, 28 — Indicateurs anti-inflation, DORS/76-1, tels que modifiés.

La Commission de lutte contre l'inflation considérait la convention collective de la requérante comme relevant, avec plusieurs autres, du régime de rémunération de l'ensemble du secteur du bâtiment. La requérante ayant manifesté sa désapprobation pour la conclusion de la Commission, celle-ci a soumis uniquement la convention collective de la requérante au Directeur, lequel a conclu qu'il n'avait pas compétence en l'espèce, que la requérante n'avait pas qualité pour désapprouver l'avis de la Commission et que celle-ci n'était pas tenue de lui soumettre l'affaire. Après ajournement *sine die*, la requête initiale a été introduite de nouveau pour audition, l'appel porté par la requérante devant le Tribunal d'appel en matière d'inflation ayant été rejeté par celui-ci qui a conclu que le Directeur n'avait pas rendu une ordonnance au sens des articles 20, 21 ou 22 de la *Loi anti-inflation*. La requérante ne conclut qu'à un bref de *mandamus* contre le Directeur.

Arrêt: la requête est accueillie. C'est à la Commission de lutte contre l'inflation, et non pas au Directeur, que la Loi confie la responsabilité d'établir si un requérant, telle la requérante en l'espèce, est une partie visée au paragraphe (1.2). Si la conclusion de la Commission est affirmative, elle est tenue de soumettre l'affaire à l'examen du Directeur. La Loi ne prévoit nulle disposition qui autorise le Directeur à infirmer ou à modifier cette conclusion. Le paragraphe 17(1) fait obligation au Directeur, une fois saisi de l'affaire, de procéder aux enquêtes

enable him to determine whether there has been a contravention or likely contravention of the *Anti-Inflation Guidelines*. The Administrator's refusal to perform that duty was not a decision or order within the ambit of section 38 of the Act. The basis of his letter was not a jurisdiction given him by statute. The jurisdiction to determine who is a party entitled to express dissatisfaction is that of the Board, not of the Administrator. Local 170, one of a number of locals which negotiated collective agreements, falls within the definition of "employee organization" found in section 2. There is nothing in the statute which demands or indicates the contention that the requirements of subsection 12(1.2) were met only if a majority of those locals which negotiated collective agreements advised the Anti-Inflation Board of their dissatisfaction. The definition of "group" in section 38 of the Guidelines cannot change the clear wording of the definition of "employee organization" set out in section 2 of the Act.

APPLICATION.

COUNSEL:

M. Short and *P. McMurray* for appellant (applicant).

W. Scarth and *M. Cuerrier* for respondent (respondent).

SOLICITORS:

Short & Co., Vancouver, for appellant (applicant).

Robert Cousineau, Ottawa, for respondent (respondent).

The following are the reasons for order rendered in English by

COLLIER J.: This originating notice of motion came on first, before Gibson J., on February 6, 1978. On February 21, 1978, Gibson J. made an order adjourning the motion *sine die*. He gave written reasons for his decision.

I attach those reasons as Appendix A to these reasons. I adopt Gibson J.'s statement of the facts.

The only additional fact which requires now to be recorded is this. The appeal by Local 170 to the Anti-Inflation Appeal Tribunal was, on June 15, 1978, dismissed. That body ruled that the Administrator, by his letter of October 21, 1977, had not made an order pursuant to section 20, 21

tes conformément aux pouvoirs d'enquête que lui donne la Loi, afin d'établir s'il y a eu ou s'il y aurait vraisemblablement contravention aux *Indicateurs anti-inflation*. Le refus du Directeur de s'acquitter de cette obligation ne constituait pas une décision ou ordonnance au sens de l'article 38 de la Loi. Sa lettre ne participe pas d'une compétence que lui attribue la Loi. Il appartient à la Commission, et non pas au Directeur, de déterminer qui a qualité pour manifester sa désapprobation. La section locale n° 170, l'une des nombreuses sections locales qui ont négocié chacune sa propre convention collective, est un «syndicat» au sens de la définition de l'article 2. Nulle disposition de la Loi n'impose ni n'autorise l'interprétation selon laquelle les conditions prévues au paragraphe 12(1.2) n'auraient été remplies que si la majorité de ces sections locales avaient manifesté leur désapprobation à la Commission de lutte contre l'inflation. La définition du mot «groupe» figurant à l'article 38 des Indicateurs ne saurait modifier la formulation précise de la définition de «syndicat» qui figure à l'article 2 de la Loi elle-même.

REQUÊTE.

AVOCATS:

M. Short et *P. McMurray* pour l'appelante (requérante).

W. Scarth et *M. Cuerrier* pour l'intimé (intimé).

PROCUREURS:

Short & Co., Vancouver, pour l'appelante (requérante).

Robert Cousineau, Ottawa, pour l'intimé (intimé).

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE COLLIER: La requête initiale a été portée la première fois, le 6 février 1978, devant le juge Gibson. Le 21 février 1978, le juge Gibson a rendu une ordonnance sursoyant *sine die* à l'audition de la requête, avec motifs écrits.

Ces motifs sont joints aux présents motifs à titre d'annexe A. Je fais miennes les conclusions de fait du juge Gibson.

Il y a lieu de consigner un seul fait nouveau: l'appel formé par la section locale n° 170 devant le Tribunal d'appel en matière d'inflation a été rejeté le 15 juin 1978. Cette instance a jugé que la lettre en date du 21 octobre 1977 du Directeur n'équivalait pas à une ordonnance au sens des articles 20,

or 22 of the *Anti-Inflation Act*.¹ Following the ruling of the Anti-Inflation Appeal Tribunal, the originating notice of motion was brought on again for hearing.

Counsel for the applicant told me he was confining the relief sought against the Administrator to *mandamus*.

At the end of argument I advised the parties the relief sought would be granted and reasons would be given later. Those reasons now follow.

Counsel for the Administrator argued the letter of October 21, 1977 was "a decision or order"² and was not subject to supervision by the Trial Division of this Court, or to review by the Federal Court of Appeal under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10. To put it somewhat more broadly, it is said the decision of the Administrator that the applicant was not a party "... entitled to express dissatisfaction with the Anti-Inflation Board ruling ..." is a "decision or order" which cannot be challenged in any court.

In my view, the letter of October 21, 1977 is not "a decision or order" in the sense those words are used in section 38 of the statute. The decisions or orders there referred to are those made by the Administrator under section 20, 21, or 22.

There is nothing, to my mind, in the *Anti-Inflation Act* which confers upon the Administrator the right, either

(a) To determine whether a person or body, such as the applicant here, is a party entitled to the rights specified in subsection 12(1.2), or

(b) to, in effect, overturn or overrule a decision of the Board that a person or body, such as the applicant here, is entitled to the rights specified in subsection 12(1.2).

Section 12 of the statute sets out the duties of the Anti-Inflation Board. I reproduce paragraph 12(1)(d.1) and a portion of subsection 12(1.2):

¹ S.C. 1974-75-76, c. 75 as amended by S.C. 1974-75-76, c. 98.

² See section 38 of the statute, set out in the reasons of Gibson J. in Appendix A hereto, at pages 172-173.

21 ou 22 de la *Loi anti-inflation*.¹ A la suite du jugement du Tribunal d'appel en matière d'inflation, la requête initiale a été introduite de nouveau pour audition.

^a L'avocat de la requérante m'a informé qu'il limitait le recours à un bref de *mandamus* contre le Directeur.

^b A la clôture des plaidoyers, j'ai informé les parties que le recours demandé serait accordé et les motifs ultérieurement donnés. Voici ces motifs.

^c Selon l'avocat du Directeur, la lettre en date du 21 octobre 1977 était une «décision ou ordonnance»² et qu'à ce titre, elle n'était assujettie ni à l'examen judiciaire de la Division de première instance de la Cour ni à celui de la Cour fédérale d'appel, tel que cet examen est prévu à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10. On pourrait simplifier en disant que selon cet avocat, la décision du Directeur aux termes de laquelle la requérante [TRADUCTION] «... n'avait pas qualité de partie pour désapprouver l'avis de la Commission de lutte contre l'inflation...» est une «décision ou ordonnance» qui ne peut être contestée devant aucun tribunal.

^f A mon avis, la lettre en date du 21 octobre 1977 n'est pas une «décision ou ordonnance» au sens de l'article 38 de la Loi. Les décisions ou ordonnances visées à cet article sont celles que le Directeur rend en application des articles 20, 21 ou 22.

^g A mon avis, nulle disposition de la *Loi anti-inflation* n'habilite le Directeur, ni

^a) à établir si une personne ou un organisme, tel la requérante en l'espèce, est une partie ayant les droits prévus au paragraphe 12(1.2), ni

^h) à infirmer une décision de la Commission, aux termes de laquelle une personne ou un organisme, tel la requérante en l'espèce, est une partie ayant les droits prévus au paragraphe 12(1.2).

ⁱ L'article 12 de la Loi définit les attributions de la Commission de lutte contre l'inflation. Je cite l'alinéa 12(1)d.1) et une partie du paragraphe 12(1.2):

¹ S.C. 1974-75-76, c. 75, modifié par S.C. 1974-75-76, c. 98.

² Voir l'article 38 de la Loi, cité dans les motifs prononcés par le juge Gibson à la page 172 à l'annexe A ci-inclus.

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; and

(1.2) For the purposes of paragraph (1)(d.1), the parties entitled to advise the Board of their dissatisfaction with a notification from the Board and thereby entitled to require the Board to refer a matter to the Administrator for consideration by him are,

(ii) the employee organization representing employees whose compensation is in question or, if there is no such employee organization, the designated employee of those employees; . . .

The scheme of the Act, as I see it, is that the Anti-Inflation Board, not the Administrator, has the duty of determining whether an applicant, such as the one here, is a party referred to in subsection (1.2). If the Board determines that matter affirmatively, then it is required to refer the matter to the Administrator for his consideration.

The Anti-Inflation Board may come to an erroneous conclusion that a particular party is one falling within subsection (1.2). But there is nothing in the statute, as I interpret it, permitting the Administrator to overturn or vary that determination.

Counsel for the respondent argued it was implicit in subsection 17(1) of the legislation that the Administrator, before undertaking the required inquiries and investigations, must first come to a decision that the so-called "dissatisfied party" is one falling within subsection 12(1.2). I set out subsection 17(1).

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

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; et

(1.2) Aux fins de l'alinéa (1)d.1), peuvent manifester à la Commission leur désapprobation d'un avis et ont qualité pour lui demander de soumettre l'affaire à l'examen du Directeur . . .

(ii) le syndicat représentant les employés dont les rémunérations [sont en cause] ou, en l'absence de syndicat, le délégué des employés; . . .

A mon avis, c'est à la Commission de lutte contre l'inflation, et non pas au Directeur, que la Loi confie la responsabilité d'établir si un requérant, telle la requérante en l'espèce, est une partie visée au paragraphe (1.2). Si la conclusion de la Commission est affirmative, elle est tenue de soumettre l'affaire à l'examen du Directeur.

La Commission de lutte contre l'inflation peut conclure à tort qu'une partie est bien celle visée au paragraphe (1.2). Cependant je ne trouve dans la Loi nulle disposition qui autorise le Directeur à infirmer ou à modifier cette conclusion.

Selon l'avocat de l'intimé, il découle du paragraphe 17(1) de la Loi qu'avant de procéder aux enquêtes nécessaires, le Directeur doit s'assurer au préalable que la soi-disant «partie lésée» est bien celle visée au paragraphe 12(1.2). Je cite le paragraphe 17(1):

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, contrevient 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

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. [My underlining.]

Reliance was placed on the words:

... the Administrator shall make such inquiries and undertake such investigations within the powers conferred on him by this Act

It is said those words confer a power in the Administrator to determine whether he has jurisdiction in respect of the complaining party and his status to express dissatisfaction. I am unable to so interpret subsection 17(1).

That subsection, in its plain meaning, requires the Administrator, once a matter has been referred to him, to make inquiries and investigations, using the powers of inquiry and investigation given to him by the statute, to enable him to determine whether there has been contravention or likely contravention of the Guidelines.

The Administrator has ventured here, by his letter of October 21, into the legal quagmire of determining the jurisdiction to enter upon his jurisdiction. As I see it, the statute does not permit him to do this³.

The Administrator had, on the facts here, a duty to proceed with the investigation and inquiry prescribed by subsection 17(1). He refused to do so. His refusal was not, as I have said earlier, a decision or order within the ambit of section 38. Nor was the basis of his letter a "jurisdiction" given to him by the legislation. The jurisdiction to determine who is a party entitled to express dissatisfaction is that of the Board, not that of the Administrator.

This Court may then, by virtue of section 18 of the *Federal Court Act*, in an appropriate case and in the exercise of its discretion, grant *mandamus*.

³ The following cases, cited by the applicant, are of some assistance on this point: *The Attorney General of Canada v. Cylien* [1973] F.C. 1166. *B.C. Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board* [1973] F.C. 1194. *Toronto Newspaper Guild Local 87, American Newspaper Guild (C.I.O.) v. Globe Printing Co.* [1953] 2 S.C.R. 18.

personnes visées. [C'est moi qui souligne.]

^a Les mots invoqués à l'appui de cette thèse sont les suivants:

... le Directeur doit user des pouvoirs que lui confère la présente loi pour procéder aux enquêtes

^b L'avocat de l'intimé fait valoir que cette disposition confère au Directeur le pouvoir d'établir s'il a compétence en ce qui concerne le plaignant et si celui-ci a qualité pour manifester sa désapprobation. Je ne saurais souscrire à une telle interprétation du paragraphe 17(1).

^d Ce paragraphe fait tout simplement obligation au Directeur, une fois saisi d'une affaire, de procéder aux enquêtes conformément aux pouvoirs d'enquête que lui donne la Loi, afin d'établir s'il y a eu ou s'il y aurait vraisemblablement contravention aux Indicateurs.

^e En l'espèce, le Directeur, par sa lettre en date du 21 octobre 1977, s'est lancé dans l'entreprise hasardeuse de déterminer la compétence qui coiffe la sienne propre. A mes yeux, la Loi ne l'y autorise pas.³

^f Il appert qu'en l'espèce, le Directeur était tenu de procéder aux enquêtes prévues au paragraphe 17(1). Il s'y est refusé. Ainsi que je l'ai dit, son refus ne constituait pas une décision ou ordonnance au sens de l'article 38. Par ailleurs, sa lettre ne participe pas d'une «compétence» que lui attribue la Loi. Il appartient à la Commission, et non pas au Directeur, de déterminer qui a qualité pour manifester sa désapprobation.

^h La Cour peut dès lors, une fois saisie d'une requête fondée et en vertu de son pouvoir discrétionnaire, accorder un bref de *mandamus* en application de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

³ La requérante cite les trois précédents suivants qui jettent quelque lumière sur la question: *Le procureur général du Canada c. Cylien* [1973] C.F. 1166. *B.C. Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail* [1973] C.F. 1194. *Toronto Newspaper Guild Local 87, American Newspaper Guild (C.I.O.) c. Globe Printing Co.* [1953] 2 R.C.S. 18.

In considering whether to grant the relief sought it is, I think, appropriate to consider whether the applicant indeed comes within subsection 12(1.2). Is the applicant an "... employee organization representing employees whose compensation is in question ..."?⁴

"Employee organization" is defined in section 2 as follows:

"employee organization" means any organization of employees formed for purposes including the regulating of relations between employees and employers;

Counsel for the Administrator conceded the applicant, Local 170, can fall within that definition. He argued, however, an employee organization can also include a number of different locals. I agree that is so. I do not agree that, in this case, it is the latter meaning that must be applied. As Gibson J. pointed out, Local 170 is one of a number of locals which negotiated collective agreements. The Administrator contended that the requirements of subsection 12(1.2) were met only if a majority of those locals advised the Anti-Inflation Board of their dissatisfaction.

I cannot agree.

There is nothing in the statute which demands, or indicates, such an interpretation. Reliance was placed on section 38 of the Regulations [SOR/76-1] where the word "group" is defined. In my view, the definition of "group" there cannot change the clear wording of the definition of "employee organization" set out in section 2 of the Act itself.

I conclude Local 170 was an "employee organization representing employees whose compensation is in question". It was entitled to advise the Anti-Inflation Board of its dissatisfaction with the Board's notification. It did so. The Board concluded it was a party so entitled. The Board then referred the matter to the Administrator for consideration, pursuant to section 17 by him.

He has refused to proceed. He has no discretion. *Mandamus* will, in the circumstances, issue.

⁴ Subparagraphe 12(1.2)(b)(ii).

Afin de déterminer s'il y a lieu de faire droit à la requête, j'estime qu'il convient d'établir si la requérante répond aux conditions prévues au paragraphe 12(1.2). La requérante est-elle un «... syndicat représentant les employés dont les rémunérations [sont en cause]....»?⁴

«Syndicat» est défini à l'article 2 comme suit:

«syndicat» désigne toute association d'employés constituée notamment pour régir les relations entre employés et patrons;

L'avocat du Directeur a admis que la requérante section locale n° 170 répondait à cette définition. Il a cependant fait valoir qu'un syndicat pouvait être composé de plusieurs sections locales. J'en conviens mais, à mon avis, la seconde acception n'est pas applicable en l'espèce. Ainsi que le juge Gibson l'a souligné, la section locale n° 170 est l'une des nombreuses sections locales qui ont négocié chacune sa convention collective. Selon le Directeur, les conditions visées au paragraphe 12(1.2) n'auraient été remplies que si la majorité de ces sections locales avaient manifesté leur désapprobation à la Commission de lutte contre l'inflation.

Je ne saurais accepter cette thèse.

Nulle disposition de la Loi n'impose ni n'autorise une telle interprétation. L'article 38 des Règlements [DORS/76-1], où figure la définition du mot «groupe», a été invoqué. A mon avis, cette définition de «groupe» ne saurait modifier la formulation précise de la définition de «syndicat» qui figure à l'article 2 de la Loi elle-même.

Je conclus que la section locale n° 170 est un «syndicat représentant les employés dont les rémunérations [sont en cause]». Elle avait qualité pour informer la Commission de lutte contre l'inflation qu'elle désapprouvait son avis. Elle l'a fait d'ailleurs. La Commission a conclu qu'elle avait qualité pour le faire. La Commission a dès lors soumis l'affaire à l'examen du Directeur, conformément à l'article 17.

Celui-ci a refusé d'y donner suite, alors qu'il n'est investi d'aucun pouvoir discrétionnaire à cet égard. Compte tenu de ces faits, un bref de *mandamus* sera décerné.

⁴ Sous-alinéa 12(1.2)(b)(ii).

ORDER

(1) A writ of *mandamus* shall issue, directed to the Administrator appointed pursuant to the *Anti-Inflation Act*, commanding him to make, pursuant to subsection 17(1) of the *Anti-Inflation Act*, such inquiries and to undertake such investigations, within the powers conferred on him by the said Act, to determine whether the compensation provided for in an agreement dated September 25, 1977, between the applicant and the Construction Labour Relations Association of British Columbia has contravened, is contravening or is likely to contravene the Guidelines established under the *Anti-Inflation Act*.

(2) The applicant shall recover from the respondent, after taxation, its costs of this originating motion.

APPENDIX A

T-4940-77

The following are the reasons for order rendered in English by

GIBSON J.: The primary issue in this matter is whether or not the Administrator under the *Anti-Inflation Act* made a "decision" or "order" within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* or section 38 of the *Anti-Inflation Act*. These sections read as follows:—

(Federal Court Act)

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(Anti-Inflation Act)

38. For greater certainty, a decision or order of the Administrator under this Act is not subject to review or to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with except to the extent and in the manner provided by this Act, but any decision or order of the Appeal Tribunal made by or in the course of proceedings before the Appeal Tribunal under this Part is subject to review and to be set aside by the Federal

ORDONNANCE

(1) Il est décerné un bref de *mandamus* enjoignant au Directeur nommé en vertu de la *Loi anti-inflation* de procéder, en application du paragraphe 17(1) de la même Loi et conformément aux pouvoirs qu'elle lui confère, aux enquêtes nécessaires afin de déterminer si les rémunérations convenues aux termes d'un accord en date du 25 septembre 1977 entre la requérante et la Construction Labour Relations Association of British Columbia, ont contrevenu, contreviennent ou contreviendront vraisemblablement aux Indicateurs établis en application de la *Loi anti-inflation*.

(2) La requérante recouvrera auprès de l'intimé ses dépens taxés afférents à cette requête initiale.

ANNEXE A

T-4940-77

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE GIBSON: Il s'agit en l'espèce de trancher la question de savoir si le Directeur nommé en vertu de la *Loi anti-inflation* a rendu une «décision» ou «ordonnance» au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* ou de l'article 38 de la *Loi anti-inflation*. Voici ce que prévoient ces deux articles:

(Loi sur la Cour fédérale)

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

(Loi anti-inflation)

38. Les décisions et ordonnances rendues par le Directeur en vertu de la présente loi échappent à toute forme de révision ou de contrôle à moins d'une disposition expresse de la présente loi; toutefois, l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* s'applique aux décisions ou ordonnances que le Tribunal d'appel rend en vertu de la présente Partie.

Court of Appeal pursuant to section 28 of the *Federal Court Act*.

Dependent upon the resolution of this primary issue, the proper proceedings for relief for the applicant is indicated.

The plaintiff Local Union No. 170 was one of twenty-eight other construction workers' unions which bargained individually with the agent for the construction employers, which agent is called the Construction Labour Relations Association of B.C. (The latter was served with notice of this motion but did not appear on the hearing of it.)

All twenty-eight Unions were before the Anti-Inflation Board at the same time, each dealing with their separate agreements.

There was an attempt to reach an agreement among all the bargaining Unions that they would bargain as one. A draft of this agreement prescribing one agent called "British Columbia & Yukon Building Trades Council Common Front Industry Bargaining Structure" was not ratified by all the Unions. Specifically this agreement was not ratified by Local Union No. 170.

The parties on this motion agreed as to these facts:

1. There were individual collective agreements entered into between each Union and the Construction Labour Relations Association of B.C.
2. Separate compliance reports in respect of each of these 1976-1977 collective agreements were submitted to the Anti-Inflation Board by the Construction Labour Relations Association of B.C.
3. The B.C. & Yukon Building Trades Council Common Front Industry Bargaining Structure Agreement, which was signed by representatives of each of the Unions, was never ratified by the memberships of all of the Unions as required by the terms of the agreement.

In addition it was agreed by counsel on the motion that by letter dated 8 August 1977 the Anti-Inflation Board (see Exhibit A to affidavit of William Henry Oliver, sworn 27 January 1978) referred to the Administrator of the Anti-Inflation

De la réponse à cette question préjudicielle dépendra la forme que doit prendre le recours de la requérante.

La demanderesse, en l'espèce la section locale n° 170, était l'un des vingt-huit syndicats de travailleurs de l'industrie du bâtiment qui négociaient chacun de son côté avec l'agent des employeurs, en l'occurrence l'association dite Construction Labour Relations Association of B.C. (Celle-ci a reçu signification de la requête mais n'a pas comparu à l'audition.)

Les vingt-huit syndicats sont tous passés au même moment devant la Commission de lutte contre l'inflation, chacun avec sa convention propre.

Il avait été question d'un accord aux termes duquel tous les syndicats seraient représentés par une seule unité de négociation. Le projet d'accord, portant constitution d'un agent dénommé «British Columbia & Yukon Building Trades Council Common Front Industry Bargaining Structure», n'a pas été ratifié par tous les syndicats en cause et, en particulier, il n'a pas été ratifié par la section locale n° 170.

Les parties en présence conviennent des faits ci-après:

1. Chaque syndicat a signé avec la Construction Labour Relations Association of B.C. une convention collective à part.
2. La Construction Labour Relations Association of B.C. a soumis à la Commission de lutte contre l'inflation des rapports d'observation portant sur chacune de ces conventions collectives 1976-1977.
3. L'accord dit B.C. & Yukon Building Trades Council Common Front Industry Bargaining Structure Agreement, qui avait été signé par le représentant de chaque syndicat, n'a jamais été ratifié par les membres de tous les syndicats conformément aux termes mêmes de cet accord.

Par ailleurs, les avocats des parties en présence sont convenus du fait que, par lettre en date du 8 août 1977 (voir la pièce A jointe à l'affidavit établi sous serment le 27 janvier 1978 par William Henry Oliver), la Commission de lutte contre l'in-

Board the collective agreement of the applicant, which collective agreement along with twenty-seven other collective agreements had been considered by the Anti-Inflation Board as the industry-wide compensation plan put before the Anti-Inflation Board by the Construction Labour Relations Association of B.C., the agent for the employers.

The Anti-Inflation Board referred to the Administrator by the said letter of 8 August 1977 only one of the twenty-eight collective agreements, namely the collective agreement of the applicant Local No. 170. The concluding words of reference by that letter are:

Accordingly, the Anti-Inflation Board, having received advice from the employee organization representing the employees whose compensation is in question that it is dissatisfied with the Anti-Inflation Board's notification hereby refers the matter to you for your consideration in accordance with subsection 12(1)(d.1) of the Anti-Inflation Act.

After hearing from the applicant and the representations from the agent for the employers, the Construction Labour Relations Association of B. C., the Administrator by letter dated 21 October 1977 stated that he was without jurisdiction to entertain this application further in that Local Union 170 "was not a party entitled to express dissatisfaction with the Anti-Inflation Board ruling and require the said Anti-Inflation Board to refer the matter to the Administrator as contemplated by section 12(1)(d.1) of the Anti-Inflation Act". The Administrator's letter of 21 October 1977 in toto reads as follows:

After a review of the circumstances concerning the compensation plan arrived at between the British Columbia Construction Labour Relations Association and the various trade unions representing the British Columbia Construction Workers, we have determined that the United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry of the United States and Canada, Local 170 was not a party entitled to express dissatisfaction with the Anti-Inflation Board ruling and require the said Anti-Inflation Board to refer the matter to the Administrator as contemplated by section 12(1)(d.1) of the Anti-Inflation Act.

Consequently, the request by the United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry of the United States and Canada, Local 170 that this matter be referred to the Administrator is irregular and the Administrator is without authority to entertain it further.

and it is Exhibit J to the affidavit of David L. Blair, sworn the 22nd December 1977.

flation a soumis à l'examen du Directeur nommé en vertu de la *Loi anti-inflation* la convention collective de la requérante. Aux yeux de la Commission, cette dernière formait avec les vingt-sept autres conventions collectives, le régime de rémunération de l'ensemble de ce secteur tel que le lui avait soumis la Construction Labour Relations Association of B.C., agent des employeurs.

Au moyen de cette lettre en date du 8 août 1977, la Commission de lutte contre l'inflation n'a soumis à l'examen du Directeur qu'une seule des vingt-huit conventions collectives, à savoir celle de la requérante section locale n° 170. Voici le passage qui porte renvoi de l'affaire:

[TRADUCTION] En conséquence, la Commission de lutte contre l'inflation, ayant été informée par le syndicat représentant les employés dont les rémunérations sont en cause qu'il désapprouvait l'avis de la Commission de lutte contre l'inflation, soumet par les présentes l'affaire à votre examen conformément à l'alinéa 12(1)d.1) de la Loi anti-inflation.

Après avoir communiqué avec la requérante et pris connaissance des observations de la Construction Labour Relations Association of B.C., agent des employeurs, le Directeur, par lettre en date du 21 octobre 1977, a déclaré qu'il n'avait pas compétence pour donner suite à la demande attendu que la section locale n° 170 [TRADUCTION] «n'avait pas qualité de partie pour désapprouver l'avis de la Commission de lutte contre l'inflation et pour lui demander de soumettre l'affaire à l'examen du Directeur en application de l'article 12(1)d.1) de la Loi anti-inflation». Voici le texte intégral de la lettre en date du 21 octobre 1977 du Directeur:

[TRADUCTION] Ayant étudié les divers aspects du régime de rémunération convenu entre la British Columbia Construction Labour Relations Association et les divers syndicats représentant les travailleurs de l'industrie du bâtiment en Colombie-Britannique, nous avons conclu que l'Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie des États-Unis et du Canada, section locale n° 170, n'avait pas qualité de partie pour désapprouver l'avis de la Commission de lutte contre l'inflation et pour lui demander de soumettre l'affaire à l'examen du Directeur en application de l'article 12(1)d.1) de la Loi anti-inflation.

Il s'ensuit que la demande faite par l'Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie des États-Unis et du Canada, section locale n° 170, en vue de soumettre l'affaire à l'examen du Directeur, est irrecevable et que le Directeur n'a pas compétence pour y donner suite.

Cette lettre constitue la pièce J jointe à l'affidavit établi sous serment le 22 décembre 1977 par David L. Blair.

There was a preliminary objection taken by counsel for the Administrator to this application, which was heard, and then there was a hearing on its merits.

Counsel for the Administrator on this motion takes the position:

1. That the Anti-Inflation Board could have referred all twenty-eight collective agreements to the Administrator but not just the collective agreement of Local Union No. 170 after the dissatisfaction was expressed by the group of unions.

2. That Local Union No. 170 is not a person who could ask for a reference because Local No. 170 is only part of the group whose compensation was in question before the Anti-Inflation Board.

Counsel for Local 170 on this motion disagrees with the above propositions of counsel for the Administrator and in addition says:

1. That under section 12(1.2) of the *Anti-Inflation Act* the party entitled to require a reference to the Administrator is an employee organization representing employees whose compensation is in question, . . . ; and that Local Union 170 is such an employee organization because of the definition in section 2 of the Act "employee organization", namely:

"employee organization" means any organization of employees formed for purposes including the regulating of relations between employees and employers;

2. That "compensation" is defined in section 2 of the *Anti-Inflation Act* as follows:

"compensation" means all forms of pay, benefits and perquisites paid or provided, directly or indirectly, by or on behalf of an employer to or for the benefit of an employee;

3. That the word in the Guidelines [SOR/76-1] is "compensation plan" and not "compensation".

4. That as a consequence Local Union No. 170 is entitled to be before the Administrator, at which time the Administrator can then apply the Guidelines which by their nature apply to the group and not to the individual unions forming part of the group.

Une exception opposée par l'avocat du Directeur ayant été entendue, la requête a été entendue au fond.

^a L'avocat du Directeur fait valoir en l'espèce:

1. Qu'à la suite de la désapprobation manifestée par le groupe de syndicats, la Commission de lutte contre l'inflation eût pu soumettre à l'examen du Directeur l'ensemble des vingt-huit conventions collectives et non pas uniquement celle de la section locale n° 170.

^c 2. Que la section locale n° 170 n'est pas une personne habilitée à demander le renvoi de l'affaire puisqu'elle n'est qu'un élément du groupe dont les rémunérations étaient en cause devant la ^d Commission de lutte contre l'inflation.

L'avocat de la section locale n° 170 conteste les arguments susmentionnés de l'avocat du Directeur et ajoute:

^e 1. Qu'aux termes de l'article 12(1.2) de la *Loi anti-inflation*, la partie ayant qualité pour demander que l'affaire soit soumise à l'examen du Directeur est le syndicat représentant les employés dont les rémunérations sont en cause . . . , et que la ^f section locale n° 170 est un tel syndicat par suite de la définition de «syndicat» à l'article 2 de cette Loi comme suit:

«syndicat» désigne toute association d'employés constituée ^g notamment pour régir les relations entre employés et patrons;

2. Que le terme «rémunération» est défini à l'article 2 de la *Loi anti-inflation* comme suit:

«rémunération» désigne toute forme de salaire, d'avantage et de ^h gratification, versée ou accordée, directement ou indirectement, par un employeur ou en son nom à un employé ou à son profit;

3. Que les Indicateurs font état de «régime de ⁱ rémunération» et non pas de «rémunération».

4. Qu'en conséquence, la section locale n° 170 a qualité pour saisir le Directeur qui peut dès lors appliquer les Indicateurs, lesquels, de par leur ^j nature, s'appliquent au groupe et non pas aux syndicats individuels qui composent le groupe.

In my view the following are the possible courses of action for the applicant which considers itself aggrieved by the said decision of the Administrator:

1. If the Administrator made a "decision" or "order" within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* and section 38 of the *Anti-Inflation Act*, the applicant may,

(a) launch an appeal to the Anti-Inflation Board (which it already has done) pursuant to the provisions of section 30 of the *Anti-Inflation Act*.

30. (1) Any person

(a) against whom an order has been made by the Administrator pursuant to section 20 or 21, or

(b) who is affected by a variation pursuant to section 22, without his consent, of an order referred to in paragraph (a) that was made against him,

may appeal to the Appeal Tribunal, but no appeal under this section may be instituted after the expiration of sixty days from the day the order pursuant to section 20, 21 or 22, as the case may be, was made.

(2) The Appeal Tribunal may dispose of an appeal by

(a) dismissing it; or

(b) allowing it and

(i) vacating the order appealed against,

(ii) varying the order appealed against, or

(iii) referring the matter back to the Administrator for reconsideration and variation of the order.

(3) Subject to subsection (4), the Appeal Tribunal shall dispose of an appeal by dismissing it unless the appellant establishes to the satisfaction of the Tribunal that a disposition referred to in paragraph (2)(b) is warranted.

(4) Where, on an appeal to the Appeal Tribunal, an order made pursuant to subsection 20(6) or (7) directing payment of a penalty amount is in issue, the burden of establishing the facts justifying the making of an order under whichever of those subsections is applicable is on the Administrator.

(5) Where, after an appeal is taken to the Appeal Tribunal against an order made pursuant to section 20 or 21, that order is varied pursuant to section 22, the appeal is not affected by the variation and, except where the variation was made with the consent of the appellant, an appeal against the variation may be joined with the appeal against the order made pursuant to section 20 or 21.

Then following the decision of the Anti-Inflation Tribunal on such appeal, if deemed advisable, may apply for a judicial review pursuant to section 38 of the *Anti-Inflation Act* of its decision;

or

A mon avis, voici les voies de recours ouvertes à la requérante qui s'estime lésée par la décision susmentionnée du Directeur:

^a 1. Si le Directeur avait rendu une «décision» ou «ordonnance» au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et de l'article 38 de la *Loi anti-inflation*, il serait loisible à la requérante

^b a) d'interjeter appel devant le Tribunal d'appel en matière d'inflation (ce qu'elle a déjà fait) conformément à l'article 30 de la *Loi anti-inflation*.

^c 30. (1) Quiconque

a) fait l'objet d'une ordonnance rendue par le Directeur en vertu des articles 20 ou 21, ou

b) fait l'objet d'une ordonnance visée à l'alinéa a) et est touché par une modification qui y est apportée, sans son consentement, en vertu de l'article 22,

^d doit interjeter appel devant le Tribunal d'appel dans les soixante jours qui suivent la date de l'ordonnance prise en vertu des articles 20, 21 ou 22, selon le cas.

(2) Le Tribunal d'appel statue sur les appels

^e a) en les rejetant;

b) en les accueillant et

(i) en annulant l'ordonnance visée,

(ii) en modifiant l'ordonnance visée, ou

^f (iii) en renvoyant le dossier au Directeur, pour nouvel examen et révision.

(3) Sous réserve du paragraphe (4), le Tribunal d'appel rejette tous les appels où l'appelant n'établit pas à sa satisfaction qu'une décision visée à l'alinéa (2)b) s'impose.

^g (4) Il incombe au Directeur d'établir les faits qui justifient l'ordonnance dans les cas où l'appel porte sur une ordonnance qui impose une amende en vertu des paragraphes 20(6) ou (7).

^h (5) L'appel qui porte sur une ordonnance rendue en vertu des articles 20 ou 21 n'est pas touché par une modification qui y est apportée en vertu de l'article 22 après que le Tribunal d'appel est saisi de l'appel et celui-ci peut statuer simultanément sur la modification et sur l'appel principal, sauf si l'appelant a consenti à la modification.

ⁱ

Une fois que le Tribunal d'appel en matière d'inflation aura statué sur cet appel, la requérante pourra en demander le contrôle judiciaire conformément à l'article 38 de la *Loi anti-inflation*;

^j

ou

(b) without exhausting its rights of appeal under section 30 of the *Anti-Inflation Act* forthwith make an application for judicial review pursuant to section 28 of the *Federal Court Act*.

2. If the Administrator did not make such a “decision” or “order” within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* and section 38 of the *Anti-Inflation Act*, as the applicant submits in his case, (submitting that the Administrator is in the same position as if he had not carried out his statutory duties) then proceedings for *mandamus* may lie under section 18 of the *Federal Court Act*.

Without making any adjudication in the matter, quaere whether or not what the Administrator did in this case was simply to carry out his conception of his statutory duty, which carrying out is not a matter for judicial review, and specifically quaere whether this is not a matter of the Administrator determining the limits of his own jurisdiction in the sense that the Administrator did not decide whether the jurisdiction that Parliament purported to confer on him was within the power of Parliament to confer, and in consequence of which (1) this case is not similar to *B.C. Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board* [1973] F.C. 1194 and (2) also this case is not similar to *The Attorney General of Canada v. Cylien* [1973] F.C. 1166 in which the Federal Court of Appeal decided that applications under section 28 of the *Federal Court Act* would not be entertained in respect to matters decided in the course of a hearing or proceeding in that such interim type of decision was not the type of “decision” or “order” contemplated by section 28 of the *Federal Court Act*.

In view of the foregoing and because the applicant has already taken an appeal to the Anti-Inflation Tribunal pursuant to section 30 of the *Anti-Inflation Act*, and because of the difficulty to the applicant in choosing the correct course of action in the circumstances and the legal “hurdles” it must overcome, including the primitive clause of section 38 of the *Anti-Inflation Act*, I am exercising a discretion to adjourn this application until the applicant has completed his appeal before the Anti-Inflation Tribunal and that appeal has been finally determined pursuant to the provisions of the *Anti-Inflation Act*. (Cf. S. A. de Smith, *Judi-*

b) sans préjudice de son droit d’appel prévu à l’article 30 de la *Loi anti-inflation*, d’intenter d’emblée une action en examen judiciaire conformément à l’article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

2. Si le Directeur n’avait pas rendu une «décision» ou «ordonnance» au sens de l’article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et de l’article 38 de la *Loi anti-inflation*, ainsi que le fait valoir la requérante (posant en fait que tout s’était passé comme si le Directeur ne s’était pas acquitté de ses fonctions), il y aurait lieu à *mandamus* ainsi que le prévoit l’article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Sans qu’une décision soit prise en la matière, il s’agit de savoir si en l’espèce le Directeur n’a fait que s’acquitter de ses fonctions telles qu’il les entend, ce qui le soustrait à tout contrôle judiciaire, et notamment si le Directeur n’a nullement défini les limites de sa propre compétence en ce sens qu’il n’a pas cherché à établir lui-même si la compétence à lui conférée par le Parlement relevait bien du pouvoir de ce dernier de la conférer, d’où il découle (1) que l’affaire en instance ne peut pas être rapprochée de *B.C. Packers Ltd. v. Canada Labour Relations Board* [1973] F.C. 1194 et (2) qu’elle ne peut pas être rapprochée non plus de l’affaire *Le procureur général du Canada c. Cylien* [1973] C.F. 1166, où la Cour fédérale d’appel a conclu que l’article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne s’appliquait pas aux ordonnances interlocutoires rendues en cours d’audition ou de procès, attendu qu’une ordonnance de ce genre n’était pas une «décision» ou «ordonnance» au sens de cet article.

Étant donné les faits susmentionnés, attendu que la requérante a déjà interjeté appel devant le Tribunal d’appel en matière d’inflation, conformément à l’article 30 de la *Loi anti-inflation*, et attendu qu’elle a du mal à choisir la voie de recours qui convient en l’espèce et à surmonter les «obstacles» juridiques, notamment la disposition de l’article 38 de la *Loi anti-inflation* qui soustrait les décisions du Directeur au contrôle judiciaire, j’exerce le pouvoir discrétionnaire dont je suis investi pour surseoir à l’audition de la requête jusqu’à ce que la requérante en ait terminé avec son appel devant le Tribunal d’appel en matière

cial Review of Administrative Action, 3rd edition, page 375.)

Accordingly this motion is adjourned *sine die* until the appeal of the applicant to the Anti-Inflation Tribunal has been finally determined. After that time the applicant, if it is necessary and if it deems advisable, may bring on this motion again. If this motion should be brought on again I specifically direct that I am not seised of it.

d'inflation et que cet appel ait fait l'objet d'un jugement définitif conformément à la *Loi anti-inflation*. (Cf. S. A. de Smith *Judicial Review of Administrative Action*, 3^e édition, page 375.)

^a Par ces motifs, la cause est suspendue sine die jusqu'à ce que le Tribunal d'appel en matière d'inflation ait définitivement statué sur l'appel de la requérante. Par la suite, si elle l'estime nécessaire et souhaitable, la requérante pourra saisir la Cour de nouveau, auquel cas il est expressément prévu que je ne serai pas saisi de l'affaire.