

A-542-79

A-542-79

**United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry of the United States and Canada Local Union No. 170 (Applicant)**

v.

**Administrator under the Anti-Inflation Act, and Construction Labour Relations Association of British Columbia (Respondents)**

Court of Appeal, Thurlow C.J., Urie J. and Kerr D.J.—Vancouver, February 15; Ottawa, February 28, 1980.

*Judicial review — Anti-Inflation — Definition of “party entitled to express dissatisfaction” to Anti-Inflation Board — 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 the Board’s ruling — Administrator decided that he was without jurisdiction to deal with applicant separately as it was not a party entitled to express dissatisfaction — Appeal from that decision to Anti-Inflation Appeal Tribunal quashed on ground that Administrator had made no decision — Administrator, responding to mandamus, found applicant to be a group within the meaning of the Guidelines — Tribunal allowed appeal from that decision and referred matter back to Administrator on basis that the “group” consisted of all bargaining units represented by the industry-wide front — Judicial review sought for Tribunal’s decision on sole issue of whether “group” is comprised only of members of applicant Union or of all employees in all bargaining units in the common front — Anti-Inflation Guidelines, SOR/76-1 as amended ss. 38, 43(1) — Anti-Inflation Act, S.C. 1974-75-76, c. 75, ss. 12(1)(c),(d),(1.2)(b)(ii), 17(1) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Anti-Inflation Appeal Tribunal which allowed an appeal from the Administrator’s decision and referred the matter in issue back to the Administrator for reconsideration. All the recommendations made by the Anti-Inflation Board were accepted by all the parties involved in the industry-wide bargaining with the exception of U.A. Local 170 whose membership refused to ratify a document known as the “Common Front Industry Bargaining Structure”. U.A. Local 170 expressed its dissatisfaction to the Board with the recommendations in relation to the compensation plan in its agreement with the Construction Labour Relations Association of British Columbia (C.L.R.A. of B.C.). The Board referred the matter to the Administrator who decided that he had no jurisdiction to deal with the applicant separately since it was not “a party entitled to express dissatisfaction”. The Anti-Inflation Appeal Tribunal quashed U.A. Local 170’s appeal from the Administrator’s decision on the ground that no “decision or order” had

**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 (Requérante)**

c.

**Le Directeur nommé en vertu de la Loi anti-inflation et la Construction Labour Relations Association of British Columbia (Intimés)**

Cour d’appel, le juge en chef Thurlow, le juge Urie et le juge suppléant Kerr—Vancouver, 15 février; Ottawa, 28 février 1980.

*Examen judiciaire — Anti-inflation — Définition de «qualité de partie pour manifester sa désapprobation» à la Commission de lutte contre l’inflation — La requérante ayant désapprouvé les recommandations de la Commission de lutte contre l’inflation, celle-ci avait soumis au Directeur la convention collective de la requérante, l’une des nombreuses conventions collectives négociées pour l’ensemble de ce secteur — Le Directeur se déclara incompétent à l’égard de la requérante, laquelle n’avait pas qualité de partie pour manifester sa désapprobation — L’appel formé contre cette décision fut rejeté par le Tribunal d’appel en matière d’inflation au motif que le Directeur n’avait rendu aucune décision — Obéissant à une ordonnance de mandamus, le Directeur conclut que la requérante était un groupe au sens des Indicateurs — Le Tribunal accueillit l’appel formé contre la décision du Directeur et lui renvoya l’affaire pour qu’il la reconsidère en prenant en compte que le «groupe» en cause était composé de l’ensemble des unités de négociation représentées par le front commun — La demande en contrôle judiciaire de la décision du Tribunal porte sur la seule question de savoir si le «groupe» se compose uniquement des membres du syndicat requérant ou s’il comprend l’ensemble des salariés de toutes les unités de négociation du front commun — Indicateurs anti-inflation, modifiés, art. 38, 43(1) — Loi anti-inflation, S.C. 1974-75-76, c. 75, art. 12(1)c,d),(1.2)b(ii), 17(1) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), c. 10, art. 28.*

Demande fondée sur l’article 28 pour l’examen et l’annulation de la décision du Tribunal d’appel en matière d’inflation qui a accueilli l’appel formé contre la décision du Directeur et lui a renvoyé l’affaire pour nouvelle instruction. Toutes les recommandations faites par la Commission de lutte contre l’inflation furent acceptées par toutes les parties aux négociations concernant l’ensemble de l’industrie de la construction, à l’exception de l’A.U. 170 dont les membres refusèrent de ratifier un accord intitulé «Common Front Industry Bargaining Structure». L’A.U. 170 informa la Commission qu’elle désapprouvait ses recommandations relatives au régime de rémunération prévu dans la convention qu’elle avait contractée avec la Construction Labour Relations Association of British Columbia (C.L.R.A. of B.C.). La Commission renvoya l’affaire au Directeur qui se déclara incompétent à l’égard de la requérante, laquelle n’avait pas «qualité de partie pour manifester sa désapprobation». Le Tribunal d’appel en matière d’inflation rejeta l’appel que l’A.U. 170 forma contre la décision du Directeur au

been made by the Administrator. The Trial Division, on an application, granted *mandamus* and held that the jurisdiction to determine a party entitled to express dissatisfaction lay with the Board and that U.A. Local 170 was entitled to notify the Board of its dissatisfaction. The Administrator, responding to that order, found *inter alia* that U.A. Local 170 was a "group" within the meaning of section 38 of the *Anti-Inflation Guidelines*. The Tribunal allowed an appeal from the Administrator's decision and referred the matter back to him for reconsideration on the basis that the "group" consisted of all employees of all bargaining units bargained for by the various trade unions, including U.A. Local 170, which were parties to the collective agreements with the C.L.R.A. of B.C. in 1976. This section 28 application is brought from that decision. The sole issue is whether the "group" whose compensation plan has been referred to the Administrator is comprised only of the members of the applicant Union employed by member firms of C.L.R.A. of B.C. or whether such group consists of all employees in bargaining units bargained for by all the unions which were parties to collective agreements with the C.L.R.A. of B.C. in 1976.

*Held*, the application is allowed.

*Per* Thurlow C.J.: Having regard to the limited subject matter that had been referred to him, the only possible contravention to be considered was that which might arise by increasing the compensation as was provided by the agreement in question and that since the only employees whose compensation would be increased under the only agreement before the Administrator were the employees represented by the applicant, they alone can fit the description of "all the employees in a group" in section 43(1) of the Guidelines. In this situation the definition of "group" in section 38 is relevant only to ascertain whether, because of its definition, the word must be given some narrower meaning. The definition, however, is not restrictive. It includes categories which are alternative. In paragraph (c) it embraces the employees making up the bargaining units represented by the applicant and composed of employees of one or more employers that bargain collectively with an association of employers. In the context of what was before the Administrator there was no legal basis upon which he could conclude that the group to be considered for the purposes of section 43(1) consisted of all employees in bargaining units represented by all the unions which bargained with C.L.R.A. of B.C.

*Per* Urie J.: The Tribunal erred in finding that the Administrator should have treated all employees in the bargaining units bargained for by the common front unions which were party to the 1976 negotiations with the C.L.R.A. of B.C. as "the group" and in referring the matter back to him for reconsideration on that basis. The error stems from the assumption that since the word "group" is used in the Guidelines rather than "party" or "employee organization" as in the Act it does not preclude the Administrator from determining that the "party" or "employee organization" which advises of its dissatisfaction with the Board's notification need not constitute a "group" for purposes of the application of Part 4 of the Guidelines. U.A. Local 170 falls precisely within the definition of paragraph (c) of the definition of "group". The Administrator must accept a construction of section 38(c) of the Guidelines which harmonizes

motif que celui-ci n'avait rendu aucune «décision ou ordonnance». Saisie d'une requête, la Division de première instance accorda un bref de *mandamus* en jugeant qu'il appartenait à la Commission de déterminer si une partie avait le droit de manifester sa désapprobation et que l'A.U. 170 était en droit de notifier sa désapprobation à la Commission. Le Directeur, obéissant à l'ordonnance, conclut entre autres que l'A.U. 170 était un «groupe» au sens de l'article 38 des *Indicateurs anti-inflation*. Le Tribunal accueillit l'appel formé contre la décision du Directeur et lui renvoya l'affaire pour qu'il la reconsidère en prenant en compte que le «groupe» en cause était composé de l'ensemble des salariés de l'ensemble des unités de négociation pour lesquels les divers syndicats avaient négocié, y compris l'A.U. 170, partie aux conventions collectives contractées avec la C.L.R.A. of B.C. en 1976. C'est cette décision que vise la demande fondée en l'espèce sur l'article 28. Le seul litige en l'espèce est de savoir si le «groupe», dont le régime de rémunération a été soumis au Directeur, se compose uniquement des membres du syndicat requérant travaillant pour les firmes membres de la C.L.R.A. of B.C. ou si ce groupe comprend l'ensemble des salariés des unités de négociation pour lesquels ont négocié les syndicats parties aux conventions collectives contractées avec la C.L.R.A. of B.C. en 1976.

*Arrêt*: la demande est accueillie.

Le juge en chef Thurlow: Compte tenu de l'objet limité qui lui était soumis, la seule contravention possible à considérer était celle que pouvait causer la hausse de rémunération stipulée et, puisque les seuls salariés dont la rémunération serait haussée, en vertu de l'unique convention dont le Directeur était saisi, étaient ceux que représentait la requérante, eux, et eux seuls, pouvaient être décrits comme «tous les employés faisant partie d'un groupe» comme le dispose l'article 43(1) des Indicateurs. Dans ce cas, la définition de «groupe» de l'article 38 n'importe que pour déterminer s'il faut, à cause de sa définition, donner au terme un sens plus restreint. Or la définition n'est nullement restrictive. Le groupe comprend des catégories alternatives et, à l'alinéa c), la définition vise les salariés formant les unités de négociation que représentait la requérante, composées des salariés d'un ou de plusieurs employeurs négociant collectivement dans une association patronale. Dans le contexte de ce dont le Directeur était saisi, il n'y avait aucun fondement juridique l'autorisant à conclure que le groupe à considérer pour les fins de l'article 43(1) devait se composer de l'ensemble des salariés des unités de négociation représentés par l'ensemble des syndicats qui négociaient avec la C.L.R.A. of B.C.

Le juge Urie: Le Tribunal a commis une erreur en concluant que le Directeur aurait dû considérer que «groupe» s'entendait de tous les employés relevant des unités de négociation représentées par les syndicats du front commun qui ont participé aux négociations de 1976 avec la C.L.R.A. of B.C., et en lui renvoyant l'affaire pour nouvelle instruction dans ce sens. L'erreur découle de ce qu'il a pris pour acquis que, vu que les Indicateurs parlent de «groupe» plutôt que de «partie» ou de «syndicat» comme le fait la Loi, cela n'empêche pas le Directeur de décider que la «partie» ou le «syndicat» qui notifie à la Commission sa désapprobation de son avis n'a pas à être un «groupe» pour les fins de l'application de la Partie 4 des Indicateurs. L'A.U. 170 tombe parfaitement dans la sphère de la définition de «groupe» à l'alinéa c). Le Directeur doit accepter une interprétation de l'article 38(c) qui soit en harmonie avec

with the powers and duties conferred on him by the Act. In the circumstances of this case, he must confine himself to a "group" which is comprised of those bargaining units which expressed dissatisfaction with the Board's notification, namely the U.A. Local 170, and to the "matter" (its dissatisfaction with the Board's recommendations) which was referred to him for determination in accordance with the powers conferred on him by the Act. If the Administrator held that "group" for the purposes of section 38 of the Guidelines meant all the bargaining units represented by the trade unions, he would be enlarging the "matter" referred to him in that he would be investigating the "matter" of the compensation of "employee organizations" which did not express dissatisfaction with the Board's notification, and which had not been referred to him. The conditions necessary for clothing him with jurisdiction would not be present. No power has been conferred on the Administrator by the Act to make any determination with respect to the "party" or "employee organization" involved in the "matter" referred to him.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

*M. D. Shortt* for applicant.

*B. Trevino* for respondent Construction Labour Relations Association of British Columbia.

*W. B. Scarth* for respondent Administrator under the *Anti-Inflation Act*.

SOLICITORS:

*Shortt & Company*, Vancouver, for applicant.

*Russell & DuMoulin*, Vancouver, for respondent Construction Labour Relations Association of British Columbia.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent Administrator under the *Anti-Inflation Act*.

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

THURLOW C.J.: I have had an opportunity to read the reasons for judgment prepared by Urie J. and I reach the same conclusion though by a somewhat different route.

As he points out, the issue is whether the "group" whose compensation plan has been referred to the Administrator is comprised only of the employees represented by the applicant Union and employed by members of Construction Labour Relations Association of British Columbia (C.L.R.A. of B.C.) or whether such "group" con-

les compétences et obligations que lui confère la Loi. En l'espèce, il doit s'en tenir à un «groupe» qui se compose de ces unités de négociation qui ont manifesté leur désapprobation de l'avis de la Commission, à savoir l'A.U. 170, et à «l'affaire» (c.-à-d. la désapprobation des recommandations de la Commission) dont il a été saisi. Si le Directeur avait jugé que le «groupe», pour les fins de l'article 38 des Indicateurs, devait être constitué de l'ensemble des unités de négociation représentées par l'ensemble des syndicats, il aurait élargi «l'affaire» qui lui était renvoyée et enquêté sur «l'affaire» de la rémunération de «syndicats» qui n'avaient pas désapprouvé l'avis de la Commission et dont il n'avait pas été saisi. La condition nécessaire pour lui attribuer compétence serait absente. La Loi n'a attribué au Directeur aucun pouvoir de décider quoi que ce soit en ce qui a trait à la «partie» ou au «syndicat» en cause dans «l'affaire» qui lui est soumise.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

*M. D. Shortt* pour la requérante.

*B. Trevino* pour l'intimée Construction Labour Relations Association of British Columbia.

*W. B. Scarth* pour l'intimé Directeur nommé en vertu de la *Loi anti-inflation*.

PROCUREURS:

*Shortt & Company*, Vancouver, pour la requérante.

*Russell & DuMoulin*, Vancouver, pour l'intimée Construction Labour Relations Association of British Columbia.

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé Directeur nommé en vertu de la *Loi anti-inflation*.

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

LE JUGE EN CHEF THURLOW: J'ai eu le privilège de lire les motifs de jugement préparés par le juge Urie et j'en arrive à la même conclusion que lui quoique par un cheminement différent.

Comme il le signale, le litige consiste à décider si le «groupe» dont le plan de rémunération a été soumis au Directeur se compose uniquement des salariés que représente le syndicat requérant, au service des membres de la Construction Labour Relations Association of British Columbia (C.L.R.A. of B.C.) ou si ce «groupe» se compose de

sists of all employees in bargaining units bargained for by all the unions which were parties to collective agreements with C.L.R.A. of B.C. in 1976.

In the view I take it is necessary to consider what it was that was referred to the Administrator by the Anti-Inflation Board, (AIB), and what it was that he had to determine.

At the relevant time subsection 43(1) of the *Anti-Inflation Guidelines* provided that:

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

(a) in an annual percentage rate of increase that is greater than the permissible percentage rate of increase determined for the group under section 45, or

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

whichever is the lesser amount.

It will be observed that the word "group" appears four times in this subsection. I see no reason to think it has not the same meaning in all four places. It will be observed, as well, that the subsection is a prohibition against something that might otherwise be done by an employer.

The record shows (page 35) that on September 25, 1976, C.L.R.A. of B.C. entered into a memorandum of understanding with the applicant providing for increases for the employees represented by the applicant. This was but one of a number of agreements made by C.L.R.A. of B.C. with the applicant and other unions as a result of joint negotiations and which, on being reported to the Anti-Inflation Board, resulted in recommendations for roll back of part of the increases as agreed. But it was only the agreement between C.L.R.A. of B.C. and the applicant which resulted in a reference to the Administrator. The agreement had been reported to the AIB separately from the others (see page 45) (presumably they had all been reported separately) and it was only with respect to it that dissatisfaction had been expressed so as to require under paragraph 12(1)(d.1) that the "matter" be referred by the AIB to the Administrator.

l'ensemble des salariés des unités de négociation pour lesquels a négocié l'ensemble des syndicats parties aux conventions collectives contractées avec la C.L.R.A. of B.C. en 1976.

<sup>a</sup> Dans mon optique il est nécessaire de considérer ce dont la Commission de lutte contre l'inflation (la CLI) a saisi le Directeur et ce sur quoi il devait statuer.

<sup>b</sup> A l'époque en cause le paragraphe 43(1) des *Indicateurs anti-inflation* disposait que:

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

a) un pourcentage annuel d'augmentation supérieur au pourcentage d'augmentation admissible déterminé pour ce groupe en vertu de l'article 45, ou

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

selon celui de ces montants qui est le moins élevé.

<sup>e</sup> On remarquera que le terme «groupe» apparaît quatre fois dans ce paragraphe. Je ne vois aucune raison de penser qu'il n'ait pas le même sens dans chaque cas. On remarquera aussi que le paragraphe interdit une chose que pourrait faire l'employeur autrement.

<sup>g</sup> Le dossier révèle (page 35) que le 25 septembre 1976 la C.L.R.A. of B.C. a conclu un protocole d'entente avec la requérante stipulant des hausses pour les salariés qu'elle représentait. Il ne s'agissait là que d'une convention parmi d'autres intervenue entre la C.L.R.A. of B.C. et la requérante et d'autres syndicats, résultant de négociations communes et qui, soumises à la Commission de lutte contre l'inflation, firent l'objet d'une réduction des hausses préalablement convenues. Mais c'est uniquement la convention intervenue entre la C.L.R.A. of B.C. et la requérante qui fut soumise au Directeur. Elle avait été présentée à la CLI séparément (voir page 45) (présumément elles lui ont toutes été présentées séparément) et ce n'est qu'à son égard qu'il y eut désapprobation, ce qui exigeait, selon l'alinéa 12(1)d.1) que la CLI soumette «l'affaire» au Directeur.

The wording of the reference (page 134) uses the same terms. It reads:

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.

In my view it is apparent from what preceded this paragraph that the only subject matter that was being referred was the agreement between C.L.R.A. of B.C. and the applicant and whether the implementation of that agreement by the employers would contravene the Guidelines.

Under paragraph 12(1)(c) of the Act, the Board's duty had been to identify proposed changes in compensation that in its opinion, if implemented, would contravene the Guidelines either in fact or in spirit, and under paragraph 12(1)(c) its duty had been to endeavour through consultation 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.

When the matter was referred to the Administrator pursuant to paragraph 12(1)(d.1), it became his duty, under subsection 17(1), to make such investigations within the powers conferred on him by the Act as in his opinion were required to enable him to determine whether the employer to whom the reference from the AIB related was likely to contravene the Guidelines. The matter to be determined by the Administrator was thus whether the increases in compensation provided by the particular contract between C.L.R.A. of B.C. and the applicant would contravene the Guidelines, and more particularly, subsection 43(1) of the Guidelines.

Having regard to the limited subject matter that had been referred to him it seems to me that the only possible contravention to be considered was that which might arise by increasing the compensation as provided by the agreement in question and that since the only employees whose compensation would be increased under the only agreement before the Administrator were the employees represented by the applicant, they and they alone can fit the description "all the employees in a

Le libellé du renvoi (page 134) emploie les mêmes termes, le voici:

[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.

A mon avis il ressort manifestement de ce qui précède que la seule question soumise concernait la convention qu'avaient contractée la C.L.R.A. of B.C. et la requérante et était de savoir si son exécution par les employeurs serait en infraction des Indicateurs.

En vertu de l'alinéa 12(1)c) de la Loi, l'obligation de la Commission consiste à identifier les changements à apporter à la rémunération qui, à son avis, si mis en œuvre, seraient en infraction de la lettre ou de l'esprit des Indicateurs, et, d'après l'alinéa 12(1)c), elle a l'obligation de chercher, par voie de consultation et de négociation avec les parties en cause, à faire modifier ces changements et à les amener ainsi à être conformes aux bornes que fixent les Indicateurs et à leur esprit, ou à réduire ou éliminer leur effet inflationniste.

L'affaire soumise au Directeur selon l'alinéa 12(1)d.1), il devenait de son devoir, selon le paragraphe 17(1), d'user des pouvoirs que lui confère la Loi pour procéder aux enquêtes qu'il jugerait nécessaire pour établir si l'employeur concerné enfreindrait vraisemblablement les Indicateurs. L'affaire dont le Directeur était saisi était donc de savoir si les hausses de rémunération stipulées par le contrat particulier intervenu entre la C.L.R.A. of B.C. et la requérante enfreignait les Indicateurs, et plus particulièrement, leur paragraphe 43(1).

Compte tenu de l'objet limité qui lui était soumis, il me semble que la seule contravention possible à considérer était celle que pouvait causer la hausse de rémunération stipulée et que, puisque les seuls salariés dont la rémunération serait haussée, en vertu de l'unique convention dont le Directeur était saisi, étaient ceux que représentait la requérante, eux, et eux seuls, pouvaient être décrits comme «tous les employés faisant partie d'un groupe» comme le dispose le paragraphe 43(1) des

group” in subsection 43(1) of the Guidelines. In this situation the definition of “group” in section 38, as it seems to me, is relevant only to ascertain whether, because of its definition, the word must be given some narrower meaning. The definition is, however, not restrictive. It is noteworthy that it includes categories which are alternative. And in paragraph (c) it appears to me to embrace the employees making up the bargaining units represented by the applicant and composed of employees of one or more employers that bargain collectively with an association of employers. In the context of what was before the Administrator there was, in my opinion, no legal basis upon which he could conclude that the group to be considered for the purposes of subsection 43(1) consisted of all employees in bargaining units represented by all the unions which bargained with C.L.R.A. of B.C.

Accordingly, I would set aside the decision of the Anti-Inflation Appeal Tribunal allowing the appeal against the Administrator’s decision and refer the matter back to the Tribunal to be dealt with on the basis that for the purposes of subsection 43(1) of the Guidelines the “group” consisted only of employees of members of C.L.R.A. of B.C. who were represented by the applicant in the negotiations that led to the agreement.

\* \* \*

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

URIE J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Anti-Inflation Appeal Tribunal dated September 4, 1979 which allowed an appeal from the Administrator’s decision and referred the matter in issue back to the Administrator for reconsideration.

The Construction Labour Relations Association of British Columbia (hereinafter referred to as “C.L.R.A. of B.C.”) has been, since 1969, the accredited bargaining agent for the majority of employers in the construction industry in British Columbia. The United Association of Journeymen and Apprentices of the Plumbing and Pipefitting Industry of the United States of America and

Indicateurs. Dans ce cas la définition de «groupe» de l’article 38, me semble-t-il, n’importe que pour déterminer s’il faut, à cause de sa définition, donner au terme un sens plus restreint. Or la définition n’est nullement restrictive. Il est constant que le groupe inclut des catégories alternatives et, à l’alinéa c) la définition semble viser les salariés formant les unités de négociation que représentait la requérante, composées des salariés d’un ou de plusieurs employeurs négociant collectivement dans une association patronale. Dans le contexte de ce dont le Directeur était saisi il n’y avait, à mon avis, aucun fondement juridique l’autorisant à conclure que le groupe à considérer pour les fins du paragraphe 43(1) devait se composer de l’ensemble des salariés des unités de négociation représentés par l’ensemble des syndicats qui négociaient avec la C.L.R.A. of B.C.

d En conséquence je réformerais la décision du Tribunal d’appel en matière d’inflation qui accueillait l’appel interjeté de la décision du Directeur et renverrais l’affaire au Tribunal d’appel pour qu’il en connaisse à nouveau en prenant pour acquis que, pour les fins du paragraphe 43(1) des Indicateurs, le «groupe» se compose uniquement des salariés des membres de la C.L.R.A. of B.C. que représentait la requérante dans les négociations qui avaient conduit à la conclusion de la convention.

\* \* \*

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

LE JUGE URIE: Cette espèce est une demande selon l’article 28 de contrôle judiciaire (examen et annulation) d’une décision du Tribunal d’appel en matière d’inflation, en date du 4 septembre 1979, qui accueillait l’appel formé contre la décision du Directeur et lui renvoyait l’affaire pour qu’il la reconsidère.

i La Construction Labour Relations Association of British Columbia (ci-après la «C.L.R.A. of B.C.») est, depuis 1969, l’agent de négociation accrédité pour la majorité des employeurs de l’industrie de la construction de Colombie-Britannique. L’Association unie des compagnons et apprentis de l’industrie de la plomberie et de la tuyauterie des États-Unis et du Canada, section

Canada, Local Union No. 170 (hereinafter sometimes referred to as "U.A. Local 170") is the bargaining agent for a number of bargaining units in British Columbia. In September 1976 those two organizations signed a memorandum of understanding which was one of twenty-eight agreements to which the C.L.R.A. of B.C. was a party, covering the whole construction industry in British Columbia. At the meeting at which the memorandum of understanding was presented to the membership of U.A. Local 170 for ratification, there was also presented for approval and ratification a document known as the "Common Front Industry Bargaining Structure". The memorandum of understanding was ratified but the Common Front Industry Bargaining Structure was rejected by the membership. The remaining parties to the latter document ratified it as they did all twenty-eight memoranda of understanding. Separate collective agreements were, therefore, signed by the respective parties.

The Anti-Inflation Board ("the Board") made recommendations to each of the parties by means of separate notifications in respect of each agreement and, in each case, directed attention to the particular benefits and monetary package provided in each agreement. The recommendations resulted in roll-backs in the monetary package from \$1.26 to \$1.17 per hour. In addition, in particular contracts some increases or decreases in benefits were allowed or ordered. All of the recommendations were accepted by all of the parties involved with the exception of U.A. Local 170 which, in writing to the Board, expressed its dissatisfaction with the recommendations in relation to the compensation plan in its agreement with C.L.R.A. of B.C.

The Board then referred the matter to the Administrator pursuant to sections 12(1)(d.1) and 12(1.2)(b)(ii) of the *Anti-Inflation Act*, S.C. 1974-75-76, c. 75. He decided that he had no jurisdiction to deal with the applicant separately since it was not "a party entitled to express dissatisfaction". On June 15, 1978, the Anti-Inflation Appeal Tribunal ("the Tribunal") quashed U.A. Local 170's appeal from the Administrator's decision on the ground that no "decision or order" had been made by the Administrator pursuant to section 20, 21 or 22 of the Act from which to appeal.

locale 170 (ci-après l'«A.U. 170») est l'agent de négociation de plusieurs unités de négociation de la Colombie-Britannique. En septembre 1976 ces deux organisations signèrent un protocole d'entente, l'une des vingt-huit conventions auxquelles la C.L.R.A. of B.C. ait été partie, concernant l'ensemble de l'industrie de la construction de Colombie-Britannique. A l'assemblée des membres de l'A.U. 170 à laquelle le protocole fut présenté pour être avalisé, on présenta aussi un acte intitulé «Common Front Industry Bargaining Structure» [TRADUCTION] «accord de négociation en front commun». Les syndiqués entérinèrent le protocole mais rejetèrent l'accord de négociation en front commun. Les autres parties contractantes audit acte l'avalisèrent lui et les vingt-huit protocoles d'entente. Les parties signèrent donc respectivement des conventions collectives distinctes.

La Commission de lutte contre l'inflation («la Commission») fit des recommandations à chacune des parties par voie d'avis distinct pour chaque convention et appela leur attention sur les différents bénéfiques et enveloppe monétaire stipulés dans chacune des conventions. Les recommandations avaient pour effet de réduire l'enveloppe monétaire de \$1.26 à \$1.17 l'heure. En sus, dans certains contrats des hausses ou des baisses de bénéfiques étaient respectivement autorisées ou ordonnées. Les parties en cause acceptèrent toutes les recommandations sauf l'A.U. 170 qui, par écrit, informa la Commission qu'elle désapprouvait les recommandations relatives au régime de rémunération stipulé dans la convention qu'elle avait contractée avec la C.L.R.A. of B.C.

La Commission renvoya alors l'affaire au Directeur en application des articles 12(1)(d.1) et 12(1.2)(b)(ii) de la *Loi anti-inflation*, S.C. 1974-75-76, c. 75. Celui-ci jugea n'avoir pas compétence *ratione personae* la requérante «n'ayant pas qualité de partie pour manifester sa désapprobation». Le 15 juin 1978 le Tribunal d'appel en matière d'inflation («le Tribunal d'appel») rejeta l'appel que l'A.U. 170 avait formé contre la décision du Directeur parce que celui-ci n'aurait rendu aucune «décision ou ordonnance» en application des articles 20, 21 ou 22 de cette Loi, dont on aurait pu appeler.

On an application to the Trial Division [*supra*, page 166] for a writ of *mandamus*, Collier J. held that the jurisdiction to determine who is a party entitled to express dissatisfaction is that of the Board, not that of the Administrator. In determining whether the relief sought should be granted he found that U.A. Local 170 was an "employee organization representing employees whose compensation is in question" within the meaning of section 12(1.2)(b)(ii) of the Act and thus it was entitled to advise the Board of its dissatisfaction with the Board's notification. He then ordered a writ of *mandamus* to issue directed to the Administrator [at page 172]

... commanding him to make, pursuant to subsection 17(1) of the ... 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*.

The Administrator, responding to this order, found that U.A. Local 170 was a "group" within the meaning of section 38 of the Regulations or Guidelines issued pursuant to the Act, that it was constrained by the limit of 8% under the Guidelines and that a total of 31¢ per hour (distributed 11¢ for its welfare plan and 20¢ for its pension plan respectively) was exempt.

The Tribunal allowed an appeal from the Administrator's decision and referred the matter back to the Administrator for reconsideration on the basis that the "group" consisted of all employees of all bargaining units bargained for by the various trade unions, including U.A. Local 170, which were parties to collective agreements with the C.L.R.A. of B.C. in 1976.

It is from that decision that this section 28 application is brought.

For a proper understanding of the sole issue the relevant sections of the Act should first be set out:

Section 12(1)(c)

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

Sur demande à la Division de première instance [précité à la page 166] d'un bref de *mandamus*, le juge Collier jugea que la compétence de juger si une partie avait droit de manifester sa désapprobation appartenait à la Commission, non au Directeur. Cherchant à décider si l'on devait faire droit au recours exercé, il constata que l'A.U. 170 était un «syndicat représentant [des] employés dont les rémunérations [sont en cause]» au sens de l'article 12(1.2)b)(ii) de cette Loi et qu'en conséquence elle était en droit de notifier à la Commission sa désapprobation de son avis. Il ordonna alors que soit lancé un bref de *mandamus*, adressé au Directeur, [à la page 172]

... [lui] enjoignant ... de procéder, en application du paragraphe 17(1) de la ... 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*.

Le Directeur, obéissant à l'ordonnance, jugea que l'A.U. 170 constituait un «groupe» au sens de l'article 38 du Règlement ou Indicateurs adoptés en application de cette Loi, qu'elle était liée par le maximum de 8% qu'édictaient les Indicateurs et qu'un total de 31¢ l'heure (soit 11¢ pour son fonds de prévoyance et 20¢ pour son régime de pension) en était exempté.

Le Tribunal d'appel accueillit l'appel formé de la décision du Directeur et lui renvoya l'affaire pour qu'il la reconsidère en prenant en compte que le «groupe» en cause était composé de l'ensemble des salariés de l'ensemble des unités de négociation pour lesquels les divers syndicats avaient négocié, y inclus l'A.U. 170, partie aux conventions collectives contractées avec la C.L.R.A. of B.C. en 1976.

C'est contre cette décision que la présente demande selon l'article 28 est engagée.

Pour bien comprendre l'unique objet du litige, il importe d'abord d'énoncer les articles pertinents de la Loi:

L'article 12(1)c)

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

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;

**Section 12(1.2)(b)(ii)**

12. ...

(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,

(b) where the notification relates to compensation,

(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; and

**Section 12(1)(d.1)**

12. (1) ...

(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), within thirty days after the later of the day on which this paragraph comes into force and the day on which the notification is given by the Board, advises the Board in writing that it is dissatisfied with such notification forthwith refer the matter to the Administrator for consideration by him; and

**Section 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 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.

Section 38 of the Regulations defines "group" and in 1976, the applicable year in this case, it read as follows:

38. ...

"group" means

(a) a bargaining unit,

(b) two or more bargaining units composed of employees of the same employer, that, in association with one another, bargain collectively with the employer,

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;

**a L'article 12(1.2)(b)(ii)**

12. ...

(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 dans les cas où l'avis de la Commission porte sur

b

b) des rémunérations,

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

**L'article 12(1)d.1)**

d 12. (1) ...

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) informe la Commission par écrit, dans les trente jours de la plus récente des deux dates suivantes: celle de l'entrée en vigueur du présent alinéa ou celle de l'avis donné par la Commission, qu'elle désapprouve cet avis; et

f

**L'article 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, 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.

h

L'article 38 du Règlement définit ce qu'est un «groupe»; voici quel en était le libellé en 1976, l'année en cause:

38. ...

«groupe» désigne

a) une unité de négociation,

b) plusieurs unités de négociation constituées d'employés du même employeur qui, en association, négocient collectivement avec l'employeur,

i

j

(c) one or more bargaining units composed of employees of one or more employers that bargain collectively with an association of employers,

(d) a group of employees the composition of which is unilaterally established by the employer for the purpose of determining or administering the compensation of the employees in the group,

(e) a group the composition of which is determined in accordance with paragraph 39(b), or

(f) an executive group;

c) plusieurs unités de négociation constituées d'employés d'un ou de plusieurs employeurs qui négocient collectivement avec une association d'employeurs,

d) un groupe d'employés dont la composition est unilatéralement établie par l'employeur aux fins de déterminer ou d'administrer la rémunération des employés de ce groupe,

e) un groupe dont la composition est déterminée en conformité de l'alinéa 39b), ou

f) un groupe de cadres;

The sole issue in this application is whether the "group" whose compensation plan has been referred to the Administrator is comprised only of the members of the applicant Union employed by member firms of C.L.R.A. of B.C. or whether such group consists of all employees in bargaining units bargained for by all the unions which were parties to collective agreements with the C.L.R.A. of B.C. in 1976.

I think that it is important to observe at the outset that the basic thrust of the Act is that the Board should not resort to enforcement proceedings before having endeavoured by consultation and negotiation, both with employers and employees, to obtain voluntary compliance with the Board's recommendations, issued as they are within the standards set by the Regulations or Guidelines as they are termed. Section 12(1)(c) is illustrative of that idea. Thus, in construing the Act and its Guidelines this basic precept should be borne in mind and a construction which in any way tends to impede it should be avoided.

The first question to which attention must be directed is whether or not either the Administrator or the Tribunal is empowered by the Act or the Regulations to determine that the party which advises the Board of its dissatisfaction with the notification by the Board that a proposed change in compensation would not be within the limits imposed by the Guidelines, is not a "group" within the meaning of the Guidelines. Collier J. in the Trial Division, in his reasons for judgment had the following to say [at pages 169-170]:

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.

Le seul litige en l'espèce est de savoir si le «groupe» dont le régime de rémunération a été soumis au Directeur, se compose uniquement des membres du syndicat requérant travaillant pour les firmes membres de la C.L.R.A. of B.C. ou si ce groupe comprend l'ensemble des salariés des unités de négociation pour lesquels ont négocié les syndicats parties aux conventions collectives contractées avec la C.L.R.A. of B.C. en 1976.

Je crois qu'il importe d'observer au départ que l'économie fondamentale de la Loi veut que la Commission ne recoure aux mesures répressives qu'après avoir tenté par la consultation et la négociation, et avec les patrons et avec les salariés, d'obtenir l'exécution volontaire de ses recommandations, faites, comme c'est le cas, selon les normes fixées par le Règlement, ou les Indicateurs, comme on l'appelle. L'article 12(1)c) illustre cette conception. Aussi, en interprétant la Loi et ses Indicateurs, ce précepte fondamental doit demeurer présent à l'esprit et une interprétation qui en quelque manière tendrait à le contrarier devrait être évitée.

La première question à laquelle il faut prêter attention est de savoir si oui ou non la Loi, ou son Règlement d'application, attribuée au Directeur, ou au Tribunal d'appel, le pouvoir de décider que la partie qui notifie la Commission de sa désapprobation de son avis selon lequel un changement envisagé dans la rémunération sortirait du périmètre qu'imposent les Indicateurs, ne constitue pas un «groupe» aux termes de ces Indicateurs. Le juge Collier, en Division de première instance, dans les motifs de son jugement, avait ceci à dire [aux pages 169 et 170]:

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, tel 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.

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).

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 this. [The following cases, cited by the applicant, are of some assistance on this point: *Attorney General of Canada v. Cylieu* [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.]

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.

I am in full agreement with the learned Judge and nothing would be accomplished in my endeavouring to elaborate on what he said in the quoted portion of his judgment. He then went on to find that U.A. Local 170 was, in fact, an "employee organization representing employees whose compensation is in question . . ." within the meaning of section 12(1.2)(b)(ii) of the Act. As such it was entitled to advise the Board of its dissatisfaction with the Board's notification. The Board, having concluded that U.A. Local 170 was a party so entitled, referred the matter to the

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.

<sup>a</sup> 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):

<sup>b</sup> 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 . . . .

<sup>c</sup> 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).

<sup>d</sup> 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.

<sup>e</sup> 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. [La requérante cite les trois précédents suivants qui jettent quelque lumière sur la question: *Le procureur général du Canada c. Cylieu* [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.]

<sup>g</sup> 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.

<sup>h</sup> Je suis tout à fait d'accord avec le distingué juge et il ne me servirait de rien d'élaborer sur ce qu'il a dit dans cette partie, que je cite, de son jugement. Il en vint alors à juger que l'A.U. 170 constituait en fait un «syndicat représentant les employés dont les rémunérations [sont en cause] . . . » au sens de l'article 12(1.2)(b)(ii) de la Loi. A ce titre elle avait droit de notifier à la Commission sa désapprobation de son avis. La Commission, ayant conclu que l'A.U. 170 constituait une partie ayant qualité pour ainsi agir, renvoya l'affaire au Directeur pour qu'il la considère en application de l'article 17. Il

Administrator for consideration pursuant to section 17. He refused to proceed. He did not have the right to refuse. *Mandamus* was, therefore, granted. Again, I fully agree with Collier J. and I cannot usefully add to what he said.

However, counsel for the C.L.R.A. of B.C. argued in this Court, as he did before the Tribunal, that the learned Judge's conclusion did not go to the question of whether the employees bargained for by U.A. Local 170 were to be treated as a "group" within the Guidelines under the Act. The "group" for such purposes, in his submission, was composed of all those parties who bargained with C.L.R.A. of B.C. for an industry settlement of the employees' compensation not simply U.A. Local 170 by itself. Acceptance of this view would necessarily result in a reference back to the Administrator leaving the whole industry settlement in limbo until the Administrator's decision was made. The undesirability of such a result, as a practical matter, is, of course, obvious. Nevertheless, the Tribunal agreed with counsel's submission and referred the matter back to the Administrator.

The basis upon which the presiding member of the Tribunal did so is revealed in the following passages from his reasons:

In my opinion the scheme of the Guidelines generally and the graduation through paragraphs (a) to (c) in the definition of "group" from the smallest group of unionized employees to the largest suggests that in the circumstances before the Administrator the proper "group" was the largest one; that is all the bargaining units that bargained collectively with the C.L.R.A. of B.C. Moreover, the definition of "group" in the Guidelines suggests that the legislators of the anti-inflation controls were sensitive to the existence of employer association bargaining and intended to take it into account. This apparent intent would be largely defeated by interpreting the Guidelines and the Act in such a way that each individual union dealing with an employer association could have its collective agreement ruled upon separately by the Administrator. The essence of association bargaining is the power of the association to deal uniformly, or on the basis of rational differentials, with the various unions with which its members have collective bargaining relationships. If possible the Guidelines should be interpreted to ensure that the Administrator deals with such multi-party arrangements as a whole. Then if a roll-back is called for it can be a roll-back that maintains, rather than destroys, the internal consistency of any such arrangement.

To achieve an evenhanded administration of the Anti-Inflation controls and to be consistent with what I think to have been the intention of the legislators, the Administrator should

refusa de procéder; il n'en avait pas le droit; il y eut donc *mandamus*. Encore une fois je suis tout à fait d'accord avec le juge Collier et je ne saurais rien ajouter d'utile à ce qu'il a déjà dit.

a

Cependant l'avocat de la C.L.R.A. of B.C. soutient devant la Cour, comme il l'a fait devant le Tribunal d'appel, que la conclusion à laquelle le distingué juge était arrivé ne concernait pas la question de savoir si les salariés pour lesquels l'A.U. 170 avait négocié devaient être traités comme un «groupe» au sens des Indicateurs appliquant la Loi. Le «groupe» pour ces fins, soutenait-il, se composait de toutes les parties qui négociaient avec la C.L.R.A. of B.C. un règlement, au niveau de toute l'industrie, de la rémunération des salariés, non simplement l'A.U. 170 en elle-même. Accepter ce point de vue obligerait à renvoyer l'affaire au Directeur suspendant dans l'intervalle l'ensemble du règlement tant que ne serait pas rendue la décision du Directeur. Qu'un tel résultat soit indésirable en pratique est, bien entendu, évident. Néanmoins le Tribunal d'appel a reconnu fondé l'argument de l'avocat et renvoyé l'affaire au Directeur.

On trouve la raison qu'avait d'ainsi en décider le membre du Tribunal d'appel qui présida l'instance dans les passages suivants de ses motifs:

À mon avis, il ressort de l'objectif général des indicateurs et de la progression, de l'alinéa a) à l'alinéa c), de la définition de «groupe» qui va du groupe le plus petit d'employés syndiqués aux groupes les plus importants, que dans l'affaire soumise au Directeur, le «groupe» au sens de la définition devait être l'ensemble des unités de négociation qui négociaient collectivement avec la «C.L.R.A. of B.C.» Par ailleurs, il ressort de la définition que donnent les indicateurs de «groupe» que le législateur a voulu tenir compte de l'existence de négociations conduites par des associations d'employeurs. Ce serait faire échec à une telle considération que d'interpréter les indicateurs et la Loi de façon que chaque syndicat traitant avec l'association d'employeurs puisse obtenir une décision exclusive du Directeur. L'avantage de la négociation en association réside dans le pouvoir qu'a l'association de traiter de façon uniforme, ou sur la base de différences rationnelles, avec les divers syndicats avec lesquels ses membres sont liés par des conventions collectives. Autant que faire se peut, il y a lieu d'interpréter les indicateurs comme prévoyant que le Directeur traite les règlements multisyndicaux comme un tout. Dans ce cas, s'il y a lieu à réduction, celle-ci sera de nature à respecter et non pas à détruire la cohésion interne de tout règlement de ce genre.

En vue d'une application équitable des mesures de lutte contre l'inflation et eu égard aux fins poursuivies par le législateur, le Directeur aurait dû considérer que «groupe» s'entendait

have treated all employees in the bargaining units bargained for by the common front unions who were party to the 1976 negotiations with the C.L.R.A. of B.C. as "the group". I must therefore refer the matter back to him for reconsideration on this basis.

In my opinion, he erred in so finding. The error seems to stem from his assumption that since the word "group" is used in the Guidelines rather than "party" or "employee organization" as in the Act, it does not preclude the Administrator from determining that the "party" or "employee organization" which advises of its dissatisfaction with the Board's notification need not constitute a "group" for purposes of the application of Part 4 of the Guidelines. Since, as has already been found, the Administrator is not empowered by the terms of the Act to determine who is a party entitled to express dissatisfaction, it would be, to say the least, incongruous to hold that he may accomplish what he cannot do under the Act by saying that such a "party" is not a "group" within the meaning of that term in the Guidelines.

Not only does it not appear to me to be a sensible interpretation that accords with the ordinary rules of statute interpretation in that it appears to hold that a regulation may have the effect of overruling provisions in a statute under which the regulations are made, it does not appear to accord with the plain meaning of the definition of "group" in section 38 of the Guidelines.

Paragraph (c) of the definition as it read in 1976 is the applicable clause in this case. To reiterate, it reads as follows:

38. ...

(c) one or more bargaining units composed of employees of one or more employers that bargain collectively with an association of employers,

The clause can have several applications. On the facts of this case U.A. Local 170 represents the employees of more than one bargaining unit, in the employ of more than one employer which bargain as part of an association, (the C.L.R.A. of B.C.), with which the employees bargain collectively. U.A. Local 170 thus can fall precisely within the definition. By the same token the wording is sufficiently broad in its scope to encompass the bargaining units represented by more than one trade union, all of which bargain collectively with an

de tous les employés relevant des unités de négociation représentées par les syndicats du front commun qui ont participé aux négociations de 1976 avec la «C.L.R.A. of B.C.» Je dois donc lui renvoyer l'affaire pour nouvelle instruction dans ce sens.

<sup>a</sup> A mon avis c'est à tort qu'il statua ainsi. L'erreur semble découler de ce qu'il a pris pour acquis que, vu que les Indicateurs parlent de «groupe» plutôt que de «partie» ou de «syndicat» comme le fait la Loi, cela n'empêche pas le Directeur de décider que la «partie» ou le «syndicat» qui notifie à la Commission sa désapprobation de son avis n'a pas à être un «groupe» pour les fins de l'application de la Partie 4 des Indicateurs. Vu, comme il a déjà été jugé, que les termes qu'emploie la Loi n'attribuent pas au Directeur le pouvoir de décider qui a qualité pour désapprouver, il serait, pour le moins incongru de tenir qu'il peut faire ce que la Loi lui interdit de faire en disant qu'une telle «partie» ne constitue pas un «groupe» au sens des Indicateurs.

Non seulement cela ne me paraît-il pas une interprétation vraisemblable, conforme aux règles ordinaires d'interprétation des lois en ce que ce serait prétendre que le règlement peut avoir pour effet d'abroger les dispositions de la loi qui en a autorisé l'adoption, cela ne me paraît pas non plus conforme au sens ordinaire de la définition du terme «groupe» apparaissant à l'article 38 des Indicateurs.

L'alinéa c) de la définition, tel qu'il était libellé en 1976, est la clause applicable en l'espèce. En voici, à nouveau, le texte:

38. ...

c) plusieurs unités de négociation constituées d'employés d'un ou de plusieurs employeurs qui négocient collectivement avec une association d'employeurs.

La clause peut être appliquée dans bien des cas. En l'espèce l'A.U. 170 représente les salariés de plus d'une unité de négociation, au service de plus d'un employeur, lequel négocie à titre de membre d'une association (la C.L.R.A. of B.C.) avec laquelle les salariés négocient collectivement. L'A.U. 170 tombe donc parfaitement dans la sphère de la définition. En même temps le libellé est suffisamment large pour inclure les unités de négociation que plus d'un syndicat représente et qui tous négocient collectivement avec une associa-

employers' association on behalf of all of the employers of the employees in the respective bargaining units. Therefore, the clause also would have enabled the "group", for purposes of the Guidelines, to have included all of the unions if the Common Front Industry Bargaining Structure had been ratified by all, and that "group" had expressed dissatisfaction with the notification.

That having been said, the question now must be asked does the Tribunal on the facts of this case, have the power to decide that U.A. Local 170 is not a group although it is the only "employee organization" which has advised the Board of its dissatisfaction with the notification and that "matter" has been referred to the Administrator for decision? The answer to that question must lie in the powers accorded the Board and the Administrator by the Act.

Section 12(1)(d.1), *supra*, provides that if any party referred to in subsection (1.2) within the time noted therein, advises the Board of its dissatisfaction with the notification, the Board shall refer "the matter" to the Administrator. Section 12(1.2), *supra*, defines the "party" entitled to so advise the Board as "... the employee organization representing employees whose compensation is in question..." In this case clearly that organization is U.A. Local 170. Section 17(1), *supra*, provides that when the Board refers a matter to the Administrator (the compensation plan in the collective agreement between U.A. Local 170 and C.L.R.A. of B.C. in this case), the Administrator will make such inquiries and undertake such investigations within the powers conferred on him by the Act to determine whether there has been, is, or is likely to be a contravention. The only "matter" referred to the Administrator was the dissatisfaction of the U.A. Local 170 with the Board's decision. As I have said previously, no power has been conferred on him by the Act to make any determination with respect to the "party" or "employee organization" involved in the "matter" referred to him.

If the Administrator held that the "group", for purposes of section 38 of the Guidelines, meant all the bargaining units represented by all the trade unions, he would be enlarging the "matter" referred to him in that he would be investigating the "matter" of the compensation of "employee

tion patronale au nom de tous les employeurs des salariés des différentes unités de négociation. Donc la clause permettrait aussi que le «groupe», pour les fins visées par les Indicateurs, inclut tous les syndicats si l'accord de négociation en front commun avait été entériné par tous et que ce «groupe»-là ait alors manifesté sa désapprobation de l'avis.

Ceci étant dit, la question qu'il faut maintenant se poser est: le Tribunal d'appel en l'espèce a-t-il le pouvoir de décider que l'A.U. 170 ne constitue pas un groupe quoique ce soit le seul «syndicat» qui ait notifié à la Commission sa désapprobation de son avis et que cette affaire ait été renvoyée au Directeur pour qu'il en décide? La réponse à cette question ne peut se trouver que dans les attributions que la Loi confère à la Commission et au Directeur.

L'article 12(1)d.1), précité, dispose que si une partie que mentionne le paragraphe (1.2), dans le délai qui est prévu, notifie à la Commission sa désapprobation de l'avis, la Commission doit renvoyer «l'affaire» au Directeur. L'article 12(1.2), précité, définit une «partie» ayant qualité pour informer la Commission comme «... le syndicat représentant les employés dont les rémunérations [sont en cause]...» En l'espèce, manifestement, cette association c'est l'A.U. 170. L'article 17(1), précité, dispose que lorsque la Commission renvoie une affaire au Directeur (le régime de rémunération de la convention collective contractée par l'A.U. 170 et la C.L.R.A. of B.C. en l'espèce), le Directeur doit user des pouvoirs que lui confère la présente Loi pour procéder aux enquêtes pertinentes pour juger s'il y a eu, s'il y a, ou si vraisemblablement il y aura infraction. La seule «affaire» renvoyée au Directeur, ce fut la désapprobation de l'A.U. 170 de la décision de la Commission. Comme je l'ai dit précédemment la Loi ne lui a attribué aucun pouvoir de décider quoi que ce soit en ce qui a trait aux «parties» ou «syndicats» en cause dans une «affaire» qui lui est soumise.

Si le Directeur avait jugé que le «groupe», pour les fins de l'article 38 des Indicateurs, devait être constitué de l'ensemble des unités de négociation représentées par l'ensemble des syndicats, il aurait élargi «l'affaire» qui lui était renvoyée et enquêté sur «l'affaire» de la rémunération de «syndicats»

organizations" which did not express dissatisfaction with the Board's notification, and which had not been referred to him. The conditions precedent for clothing him with jurisdiction would not be present. For these reasons I am of the opinion that in order to comply with the statutory framework of the reference, the Administrator must accept a construction of section 38(c) of the Guidelines which harmonizes with the powers and duties conferred upon him by the Act. To do so, in the circumstances of this case, he must confine himself to a "group" which is comprised of those bargaining units which expressed dissatisfaction with the Board's notification, namely U.A. Local 170, and to the "matter" (i.e. its dissatisfaction with the Board's recommendations) which was referred to him for determination in accordance with the powers conferred on him by the Act.

Such an interpretation, moreover, accords with the basic precept of the Act to which I referred earlier, namely that the Board's basic duty is, if possible, to obtain the voluntary compliance of the parties to the Board's recommendations. When twenty-seven parties agree voluntarily to comply it is not reasonable, in my opinion, that one dissenting group should be permitted to delay the whole settlement process if, on a reasonable construction of the Act and its Regulations, such a delay is not necessary.

Accordingly, for all of the foregoing reasons, I am of the opinion that the section 28 application should be granted. The decision of the Anti-Inflation Appeal Tribunal dated September 4, 1979 should be set aside and the matter should be referred back to the Tribunal for disposition on the basis that the decision of the Administrator dated October 27, 1978 as to the limitation of the matter referred to him was correct.

\* \* \*

KERR D.J.: I concur.

qui n'avaient pas désapprouvé l'avis de la Commission et donc dont il n'avait pas été saisi. La condition nécessaire pour lui attribuer compétence serait absente. Pour ces motifs je suis d'avis qu'afin de respecter la structure légale du renvoi le Directeur doit accepter une interprétation de l'article 38c) des Indicateurs qui soit en harmonie avec les compétences et obligations que lui confère la Loi. Pour ce faire, en l'espèce, il doit s'en tenir à un «groupe» qui se compose de ces unités de négociation qui ont manifesté leur désapprobation de l'avis de la Commission, soit l'A.U. 170, et à «l'affaire» (c.-à-d. la désapprobation des recommandations de la Commission) dont on l'a saisi.

Une telle interprétation est en outre conforme au précepte fondamental de la Loi auquel je me suis référé antérieurement, soit que le premier devoir de la Commission est, si possible, d'obtenir l'exécution volontaire de ses recommandations par les parties. Lorsque vingt-sept des parties acceptent volontairement de s'y conformer il n'est pas raisonnable, à mon avis, d'autoriser un groupe dissident à retarder l'ensemble de la transaction si, en vertu d'une interprétation honnête de la Loi et de son Règlement, un tel délai n'est pas nécessaire.

En conséquence, pour l'ensemble des motifs qui précèdent, je suis d'avis que la demande selon l'article 28 devrait être accueillie, la décision du Tribunal d'appel en matière d'inflation, en date du 4 septembre 1979, réformée et l'affaire renvoyée au Tribunal d'appel pour qu'il en connaisse en prenant en compte que la décision du Directeur, en date du 27 octobre 1978, concernant les tenants et aboutissants de l'affaire dont on l'avait saisi, était bonne.

\* \* \*

LE JUGE SUPPLÉANT KERR: Je souscris à ces motifs.