

A-234-79

A-234-79

Canadian Union of Postal Workers (Applicant)

v.

The Queen (Respondent)

Court of Appeal, Pratte and Le Dain JJ. and Hyde D.J.—Montreal, December 12; Ottawa, December 18, 1979.

Judicial review — Labour relations — Arbitral award, made by Arbitrator appointed by Minister of Labour under Postal Services Continuation Act, formed part of collective agreement — Arbitrator had decided that s. 8 of Postal Services Continuation Act provided that the guidelines, established under the Anti-Inflation Act, applied — Application to review and set aside that part of arbitral award dealing with compensation — Whether or not the Arbitrator had the power to grant pay increases higher than those authorized by the guidelines — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

R. Cleary for applicant.
R. Cousineau for respondent.

SOLICITORS:

Trudel, Nadeau, Létourneau, Lesage & Cleary, Montreal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

PRATTE J.: This is an application under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, against part of the arbitral award rendered on March 31, 1979 by an Arbitrator appointed by the Minister of Labour under the *Postal Services Continuation Act*, S.C. 1978-79, c. 1.

The *Postal Services Continuation Act* came into force on October 19, 1978. It put an end to a strike by the postal service employees, who could not agree with their employer on the terms of the collective agreement that was to replace the one that had expired on June 30, 1977. In addition to ordering the striking employees to return to work, this Act extended the term of the collective agree-

Syndicat des postiers du Canada (Requérant)

c.

^a La Reine (Intimée)

Cour d'appel, les juges Pratte et Le Dain et le juge suppléant Hyde—Montréal, le 12 décembre; Ottawa, le 18 décembre 1979.

Examen judiciaire — Relations du travail — La sentence arbitrale prononcée par l'arbitre nommé par le ministre du Travail en vertu de la Loi sur le maintien des services postaux, faisait partie intégrante de la convention collective — L'arbitre avait conclu que, vu l'art. 8 de la Loi sur le maintien des services postaux, il était tenu d'appliquer les indicateurs de la Loi anti-inflation — Requête tendant à l'examen et à l'annulation de la partie de la sentence arbitrale relative à la rémunération — Il échet d'examiner si l'arbitre avait le droit d'accorder des augmentations de rémunérations supérieures à celles qu'autorisaient les indicateurs — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

R. Cleary pour le requérant.
R. Cousineau pour l'intimée.

PROCUREURS:

Trudel, Nadeau, Létourneau, Lesage & Cleary, Montréal, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

Voici les motifs du jugement rendu en français
^g par

LE JUGE PRATTE: Cette demande faite en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, est dirigée à l'encontre d'une partie de la sentence arbitrale prononcée le 31 mars 1979 par un arbitre nommé par le ministre du Travail en vertu de la *Loi sur le maintien des services postaux*, S.C. 1978-79, c. 1.

La Loi sur le maintien des services postaux est entrée en vigueur le 19 octobre 1978. Elle mit fin à une grève des employés du service postal qui ne pouvaient s'entendre avec leur employeur sur les termes de la convention collective qui devait remplacer celle qui avait pris fin le 30 juin 1977. En plus d'ordonner le retour au travail des employés en grève, cette Loi maintenait en vigueur jusqu'au

ment which had expired on June 30, 1977 until December 31, 1979, with any changes, however, that the parties agreed to make to it or, if they could not agree on this matter, which an arbitrator to be appointed by the Minister of Labour might decide upon. It is the arbitral award rendered by this Arbitrator which is the subject of this appeal.

It should be pointed out first that applicant is not disputing the entire arbitral award but only the decision made by the Arbitrator with respect to the employees' compensation for the period from July 1, 1977 to December 31, 1978, when the *Anti-Inflation Act*¹ was in force.

The applicant Union had argued before the Arbitrator that special circumstances justified its claiming a pay increase for that period higher than the one authorized by the "guidelines" established by the Governor in Council under the *Anti-Inflation Act*. The Arbitrator rejected this argument, stating that in view of section 8 of the *Postal Services Continuation Act*,² he was obliged to apply the "guidelines" and had no authority to depart from them. In making this decision the Arbitrator committed an error of law, according to applicant, since, he argued, the Arbitrator had the right and the power to grant pay increases higher than those authorized by the guidelines.

The passages of the arbitral award disputed by applicant are as follows:

[TRANSLATION] ARTICLE 35

This article deals with wages. Part of these wages are for the period from July 1, 1977 to December 31, 1978 inclusive when the *Anti-Inflation Act* (23-24 Eliz. II, c. 75) was in force. The Union maintained that I am not bound by the guidelines

¹ S.C. 1974-75-76, c. 75. Section 46(2) of that Act provided:
46. ...

(2) This Act expires on December 31, 1978

² This section reads as follows:

8. The *Anti-Inflation Act* and the guidelines established pursuant to subsection 3(2) of that Act apply to the collective agreement to which this Act applies, as extended and amended by or pursuant to this Act, as if that agreement as so extended and amended were a collective agreement entered into between the employee organization and the employer applicable for that portion of the period specified in section 5 that ends December 31, 1978.

31 décembre 1979 la convention collective qui était expirée le 30 juin 1977 avec les changements, cependant, que les parties conviendraient d'y apporter ou, à défaut d'entente entre elles sur ce point, que décréterait un arbitre devant être nommé par le ministre du Travail. C'est la sentence arbitrale prononcée par cet arbitre qui fait l'objet de ce pourvoi.

Il faut d'abord préciser que le requérant n'attaque pas toute la sentence arbitrale mais seulement la décision prise par l'arbitre relativement à la rémunération des employés pour la période allant du 1^{er} juillet 1977 au 31 décembre 1978, période pendant laquelle la *Loi anti-inflation*¹ était en vigueur.

Devant l'arbitre, le Syndicat requérant avait plaidé que des circonstances spéciales le justifiaient de réclamer, pour cette période, une augmentation de rémunération supérieure à celle qu'autorisaient les «indicateurs» prescrits par le gouverneur en conseil en vertu de la *Loi anti-inflation*. L'arbitre rejeta cette argumentation affirmant que, étant donné l'article 8 de la *Loi sur le maintien des services postaux*,² il avait l'obligation d'appliquer les «indicateurs» et n'avait pas le pouvoir d'y déroger. En décidant ainsi, l'arbitre aurait, suivant le requérant, commis une erreur de droit car, prétend-il, l'arbitre avait le droit et le pouvoir d'accorder des augmentations de rémunération plus élevées que celles qu'autorisaient les indicateurs.

Les passages de la sentence arbitrale auxquels s'attaque le requérant sont les suivants:

ARTICLE 35

Cet article traite des salaires. Une partie de ces salaires se rapporte à la période courant du 1^{er} juillet 1977 au 31 décembre 1978 inclusivement pendant laquelle la *Loi anti-inflation* (23-24 Eliz. II, c. 75) était en vigueur. Le Syndicat soutient que

¹ S.C. 1974-75-76, c. 75. L'article 46(2) de cette Loi édictait:
46. ...

(2) La présente loi cesse d'avoir effet . . . au plus tard, le 31 décembre 1978

² Le texte de cet article est le suivant:

8. La *Loi anti-inflation* et les indicateurs qu'elle fixe aux termes de son paragraphe 3(2) s'appliquent à la convention collective visée par la présente loi, telle que prolongée et modifiée conformément à la présente loi, comme si cette convention ainsi prolongée et modifiée était une convention collective conclue entre l'association d'employés et l'employeur pour la partie de la période précisée à l'article 5 et qui se termine le 31 décembre 1978.

established under this Act, that I can exceed them and that only the officers and bodies mentioned in the Act have jurisdiction to interpret and apply it. He relied on certain decisions of the Quebec Superior Court and the Quebec Court of Appeal. In these cases the arbitrators were acting under the Labour Code and the principal ground for the decisions lay in the fact that they had no mandate with respect to the application of the Act respecting anti-inflation measures (S.Q. 1975, c. 16).

In my view these decisions do not apply to the undersigned mediator-arbitrator, who derives his authority from the Postal Services Continuation Act and the Public Service Staff Relations Act (R.S.C. 1970, c. P-35). Section 8 of the former Act provides that "the Anti-Inflation Act and the guidelines established pursuant to subsection 3(2) of that Act apply to the collective agreement to which this Act applies, as extended and amended by or pursuant to this Act . . ." The only meaning I can give this provision is that not only do I have the authority but I also have an obligation to apply the guidelines to the amendments I make to the agreement. Moreover, I have no authority to exceed them, since the Anti-Inflation Act confers this power only on certain designated officers and bodies.

In clause 35.03 the employer proposes a pay supplement for the period from July 1, 1977 to December 31, 1978. He assured me that this supplement is the maximum that can be granted in view of the guidelines and the Union does not deny this assertion. I am therefore granting this proposal of the employer. . . .

With respect to clause 35.14 providing for a cost of living allowance, the Union is asking chiefly that the clause be amended retroactively so that the payments made under it could be considered advances on the pay supplement having a retroactive effect. I am of the view that this cannot be done. These are obligations discharged by the employer, payments made once and for all, and to change their effect would defeat the purpose of the guidelines established under the Anti-Inflation Act. This would be doing indirectly what I have no authority to do directly. The Union's request is therefore rejected.

Is it true, as the Arbitrator ruled, that section 8 of the *Postal Services Continuation Act* imposed a duty on him to apply the guidelines with the result that he had no authority to depart from them? This is the issue which must be decided.

According to section 8:

8. The *Anti-Inflation Act* and the guidelines established pursuant to subsection 3(2) of that Act apply to the collective agreement to which this Act applies, as extended and amended by or pursuant to this Act, as if that agreement as so extended and amended were a collective agreement entered into between the employee organization and the employer applicable for that portion of the period specified in section 5 that ends December 31, 1978.

je ne suis pas lié par les indicateurs décrétés en vertu de cette loi, que je peux les dépasser et que seuls les officiers et organismes mentionnés à cette loi ont compétence pour l'interpréter et l'appliquer. Il s'appuie sur certaines décisions rendues par la Cour Supérieure et la Cour d'Appel du Québec. Dans ces causes, il s'agissait d'arbitres agissant en vertu du Code du travail et le motif principal des décisions résidait dans l'absence de mandat de ces arbitres quant à l'application de la Loi concernant les mesures anti-inflationnistes (L.Q. 1975, c. 16).

A mon avis, ces décisions ne s'appliquent pas au médiateur-arbitre soussigné qui tient ses pouvoirs de la Loi sur le maintien des services postaux et de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (S.R.C., 1970, c. P-35). L'article 8 de la première de ces deux lois stipule que «la Loi anti-inflation et les indicateurs qu'elle fixe aux termes de son paragraphe 3(2) s'appliquent à la convention collective visée par la présente loi, telle que prolongée et modifiée conformément à la présente loi . . .» Le seul sens que je peux donner à cette disposition, c'est que, non seulement j'ai le mandat, mais j'ai l'obligation d'appliquer les indicateurs aux modifications que j'apporte à la convention. D'autre part, je n'ai pas le pouvoir de les dépasser, puisque la Loi anti-inflation ne confie ce pouvoir qu'aux officiers et organismes qu'elle désigne.

A la clause 35.03, l'employeur me propose un supplément de rémunération devant être payé pour la période courant du 1er juillet 1977 au 31 décembre 1978. Il m'assure que ce supplément est le maximum qui peut être accordé compte tenu des indicateurs et le Syndicat ne nie pas cette assertion. J'accorde donc cette proposition de l'employeur. . . .

Quant à la clause 35.14 prévoyant l'indemnité de vie chère, le Syndicat demande principalement que la clause soit amendée rétroactivement de façon que les paiements faits en vertu de cette clause soient considérés comme des avances sur le supplément de rémunération avec effet rétroactif. Je suis d'avis que cela ne peut se faire. Il s'agit là d'obligations exécutées par l'employeur, de paiements définitivement faits et en changer l'imputation serait fausser le jeu des indicateurs fixés en vertu de la Loi anti-inflation. Ce serait faire indirectement ce que je n'ai pas le pouvoir de faire directement. La demande du Syndicat est donc rejetée.

Est-il vrai, comme l'a jugé l'arbitre, que l'article 8 de la *Loi sur le maintien des services postaux* lui imposait le devoir d'appliquer les indicateurs prescrits de sorte qu'il n'avait pas pouvoir d'y déroger? C'est la question à laquelle il faut répondre.

Suivant cet article 8:

8. La *Loi anti-inflation* et les indicateurs qu'elle fixe aux termes de son paragraphe 3(2) s'appliquent à la convention collective visée par la présente loi, telle que prolongée et modifiée conformément à la présente loi, comme si cette convention ainsi prolongée et modifiée était une convention collective conclue entre l'association d'employés et l'employeur pour la partie de la période précisée à l'article 5 et qui se termine le 31 décembre 1978.

There are two observations to be made regarding this provision. First, that it does not expressly impose any obligations on the Arbitrator, nor does it prescribe any express limitation on his powers; all that it provides is that the *Anti-Inflation Act* and the guidelines apply to the collective agreement as amended by the Arbitrator as if it were an ordinary collective agreement. The second observation is that the way in which the section is worded indicates that the *Anti-Inflation Act* and the guidelines apply to the collective agreement only after it has been amended by the Arbitrator, that is, after the latter has exercised his powers. This having been said, the fact remains that in order to determine the effect of section 8, one must have at least a general idea of the *Anti-Inflation Act*.

This Act empowers the Governor in Council to establish guidelines for the restraint of prices and wages. The responsibility for ensuring that these guidelines are applied is given on the one hand to the Anti-Inflation Board and the Governor in Council and on the other hand to the Administrator responsible for enforcing the Act. When the guidelines are about to be contravened or have been contravened, the Board or the Governor in Council may inform the Administrator. The latter must then conduct an investigation. If he is satisfied, at the conclusion of this investigation, that there will be or has been a contravention of the guidelines, he may order the person concerned not to contravene them and, where contraventions have already occurred, he may make such remedial orders as are authorized by the Act. The orders of the Administrator may be rescinded or varied by the Governor in Council; they may also be appealed to the Anti-Inflation Appeal Tribunal.

It should be noted here that the guidelines established by the Governor in Council do not in themselves have any binding force. An agreement is not illegal merely because it contravenes the guidelines; it becomes so only if the Administrator makes an order to that effect. And such an order may be made only if the Board or the Governor in Council has decided to refer the matter to the Administrator—nothing requires them to do so—and if the Administrator himself decides at the conclusion of his investigation to make an order

Ce texte suggère d'abord deux observations. La première, c'est qu'il n'impose expressément aucune obligation à l'arbitre; il ne prescrit, non plus, aucune limitation expresse de ses pouvoirs; tout ce qu'il édicte c'est que la *Loi anti-inflation* et les indicateurs s'appliquent à la convention collective telle que modifiée par l'arbitre comme s'il s'agissait d'une convention collective ordinaire. La seconde observation, c'est que la façon dont le texte est rédigé laisse entendre que la *Loi anti-inflation* et les indicateurs ne s'appliquent à la convention collective qu'après que celle-ci a été modifiée par l'arbitre, c'est-à-dire après que celui-ci a exercé ses pouvoirs. Ceci dit, il reste qu'il faut, pour préciser l'effet de l'article 8, avoir une idée au moins générale de la *Loi anti-inflation*.

Cette Loi accorde au gouverneur en conseil le pouvoir de prescrire des indicateurs pour la limitation des prix et des salaires. Le soin de veiller à l'application de ces indicateurs est confié, d'une part, à la Commission de lutte contre l'inflation et au gouverneur en conseil et, d'autre part, au Directeur chargé de l'application de la Loi. Lorsqu'on est sur le point de contrevenir aux indicateurs ou lorsqu'on y a contrevenu, la Commission ou le gouverneur en conseil peut en informer le Directeur. Celui-ci est alors obligé de faire une enquête. S'il est satisfait, au terme de cette enquête, qu'il y aura ou qu'il y a eu contravention aux indicateurs, il peut ordonner à la personne concernée de n'y pas contrevenir et, dans le cas de contraventions passées, il peut prononcer les ordonnances remédiatrices qu'autorise la Loi. Les ordonnances du Directeur peuvent être rescindées ou modifiées par le gouverneur en conseil; elles sont aussi susceptibles d'appel devant le Tribunal d'appel en matière d'inflation.

Ce qu'il faut noter ici, c'est que les indicateurs prescrits par le gouverneur en conseil n'ont, en eux-mêmes, aucune force obligatoire. Une convention n'est pas illégale pour le seul motif qu'elle contrevient aux indicateurs; elle ne le devient que si le Directeur prononce une ordonnance à cet effet. Et pareille ordonnance ne peut être prononcée que si la Commission ou le gouverneur en conseil a jugé à propos d'en saisir le Directeur—rien ne les oblige à le faire—et si le Directeur, au terme de son enquête, juge lui-même à propos de

respecting the contravention he has found or apprehends.

The effect of section 8 of the *Postal Services Continuation Act* can now be stated. To provide, as this section does, that the *Anti-Inflation Act* applies to the collective agreement as amended by the Arbitrator is quite simply to say that if the agreement thus amended contravenes the guidelines, the Board or the Governor in Council may inform the Administrator, who may, after investigation, make an order in this regard. There is nothing in the section, in my view, that limits the powers of the Arbitrator to amend the agreement.

I am therefore of the opinion that the Arbitrator committed an error of law when he found that section 8 of the *Postal Services Continuation Act* removed any authority he had to grant pay increases higher than those authorized by the guidelines. I would therefore quash the decision. This is not to say, however, that the Arbitrator should ignore the guidelines. He must take them into consideration. If there are circumstances which in his view justify his doing so, however, he may grant pay increases higher than those permitted by the guidelines.

For these reasons I would quash the decision of the Mediator-Arbitrator respecting the compensation payable for the period from July 1, 1977 to December 31, 1978 and would refer the matter back to him for him to decide on the basis that he has the power, if he considers it appropriate, to grant pay increases higher than those permitted by the guidelines.

* * *

LE DAIN J.: I concur.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HYDE D.J.: For the reasons given by Mr. Justice Pratte I would dispose of this appeal according to his conclusions.

prononcer une ordonnance relativement à la violation qu'il a constatée ou qu'il appréhende.

On peut maintenant préciser l'effet de l'article 8 de la *Loi sur le maintien des services postaux*. Édicter, comme le fait cet article, que la *Loi anti-inflation* s'applique à la convention collective telle que modifiée par l'arbitre, c'est tout simplement dire que si la convention ainsi modifiée contrevient aux indicateurs, la Commission ou le gouverneur en conseil pourra en informer le Directeur qui pourra, après enquête, rendre une ordonnance à ce sujet. Il n'y a rien là, à mon avis, qui limite les pouvoirs de l'arbitre de modifier la convention.

Je suis donc d'opinion que l'arbitre a commis une erreur de droit lorsqu'il a conclu que l'article 8 de la *Loi sur le maintien des services postaux* lui niait tout pouvoir d'accorder des augmentations de rémunération plus élevées que celles qu'autorisaient les indicateurs. A cause de cela, je casserais la décision. Ce n'est pas à dire, cependant, que l'arbitre doive ignorer les indicateurs. Il doit les prendre en considération. Cependant, s'il existe des circonstances qui, à son avis, le justifient de le faire, il peut accorder des augmentations de rémunération plus élevées que celles que permettent les indicateurs.

Pour ces motifs, je casserais la décision du médiateur-arbitre relative à la rémunération payable pour la période allant du 1^{er} juillet 1977 au 31 décembre 1978 et je lui renverrais l'affaire pour qu'il la décide en prenant pour acquis qu'il a le pouvoir, s'il le juge opportun, d'accorder des augmentations de rémunération plus élevées que celles permises par les indicateurs.

* * *

LE JUGE LE DAIN: Je suis d'accord.

* * *

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

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: Pour les motifs énoncés par Monsieur le juge Pratte, je suis d'avis de résoudre le présent appel conformément aux conclusions de ce dernier.