

A-180-79

William Yost, Ronald Remillard, James Watson and John P. Gallie on their own behalf and on behalf of all other employees of Domtar Packaging Ltd., Corrugated Containers Division, Kitchener, Ontario, in the bargaining unit represented by Canadian Paperworkers Union, Local 1196 and Local 1196 (*Applicants*)

v.

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

A-185-79

Domtar Inc. Packaging Group, Corrugated Containers Division (*Applicant*)

v.

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

and

William Yost, Ronald Remillard, James Watson and John P. Gallie on their own behalf and on behalf of all other employees of Domtar Packaging Ltd., Corrugated Containers Division, Kitchener, Ontario, in the bargaining unit represented by Canadian Paperworkers Union, Local 1196 and Local 1196 (*Mis-en-cause*)

and

Anti-Inflation Appeal Tribunal (*Tribunal*)

Court of Appeal, Heald and Urie JJ. and Kelly D.J.—Toronto, December 7; Ottawa, December 18, 1979.

Judicial review — Application to review and set aside decision of Anti-Inflation Appeal Tribunal's dismissal of appeals from Administrator — Affirmation of Administrator's finding that the employer had contravened the Anti-Inflation Act in making a wage settlement for its employees at its Kitchener plant alleged to be first error in law — Evidence to support Administrator's finding on that issue — Order requiring employer to withhold \$62,500 from its employees and to pay that sum, together with an additional \$62,500 alleged to be the second error in law — That order not authorized by the Act because powers given by s. 20(4)(b) are alternative, not cumulative — Applications relating to contravention of Anti-Inflation Guidelines dismissed, and applications relating to

A-180-79

William Yost, Ronald Remillard, James Watson et John P. Gallie agissant en leur nom et en celui de tous les autres employés des Emballages Domtar Ltée, Division de cartonnage ondulé, Kitchener (Ontario) compris dans l'unité de négociation représentée par la section locale 1196 du Syndicat canadien des travailleurs du papier, et la section locale 1196 (*Requérants*)

c.

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

A-185-79

Domtar Inc. Groupe des emballages, Division de cartonnage ondulé (*Requérant*)

d c.

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

et

William Yost, Ronald Remillard, James Watson et John P. Gallie agissant en leur nom et en celui de tous les autres employés des Emballages Domtar Ltée, Division de cartonnage ondulé, Kitchener (Ontario) compris dans l'unité de négociation représentée par la section locale 1196 du Syndicat canadien des travailleurs du papier, et la section locale 1196 (*Mis-en-cause*)

et

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

Cour d'appel, les juges Heald et Urie et le juge suppléant Kelly—Toronto, le 7 décembre; Ottawa, le 18 décembre 1979.

Examen judiciaire — Demande d'examen et d'annulation de la décision du Tribunal d'appel en matière d'inflation qui a rejeté des appels formés contre une ordonnance du Directeur — La première erreur de droit consisterait dans la confirmation des conclusions du Directeur selon lesquelles l'employeur avait enfreint la Loi anti-inflation à raison des salaires accordés aux employés de son usine de Kitchener — Les conclusions du Directeur à cet égard étaient étayées par la preuve administrative — La deuxième erreur de droit consisterait dans l'obligation faite par l'ordonnance de payer \$62,500 à retenir sur les salaires des employés ainsi qu'un supplément de \$62,500 — Cette ordonnance va à l'encontre de la Loi attendu que les pouvoirs prévus par l'art. 20(4)(b) sont alternatifs et non cumu-

order for payment allowed, and referred back to the Appeal Tribunal for redetermination — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Anti-Inflation Act, S.C. 1974-75-76, c. 75, s. 20(4)(b) — Anti-Inflation Guidelines, Part 4, SOR/76-1, s. 44(1),(2).

APPLICATIONS for judicial review.

COUNSEL:

L. A. MacLean, Q.C. for William Yost, Ronald Remillard, James Watson and John P. Gallie on their own behalf and on behalf of all other employees of Domtar Packaging Ltd., Corrugated Containers Division, Kitchener, Ontario, in the bargaining unit represented by Canadian Paperworkers Union, Local 1196 and Local 1196.

D. Tees for Domtar Inc. Packaging Group, Corrugated Containers Division.

R. Cousineau and *M. Cuerrier* for Administrator under the *Anti-Inflation Act*.

SOLICITORS:

MacLean, Chercover, Toronto, for William Yost, Ronald Remillard, James Watson and John P. Gallie on their own behalf and on behalf of all other employees of Domtar Packaging Ltd., Corrugated Containers Division, Kitchener, Ontario, in the bargaining unit represented by Canadian Paperworkers Union, Local 1196 and Local 1196.

Ogilvy, Montgomery, Renault, Clarke, Kirkpatrick, Hannon & Howard, Montreal, for Domtar Inc. Packaging Group, Corrugated Containers Division.

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

The following are the reasons for judgment rendered in English by

KELLY D.J.: These two section 28 applications were argued together as one, the issues therein being identical. That is, that the Anti-Inflation Appeal Tribunal, in dismissing the appeals from the Administrator, erred first, in affirming the findings of the Administrator that the applicant in

latifs — Rejet des demandes relatives à la conclusion d'infraction aux Indicateurs anti-inflation, et accueil des demandes relatives à l'ordonnance de paiement, lesquelles sont renvoyées au Tribunal d'appel pour nouvelle instruction — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Loi anti-inflation, S.C. 1974-75-76, c. 75, art. 20(4)(b) — Indicateurs anti-inflation, Partie 4, DORS/76-1, art. 44(1),(2).

DEMANDES d'examen judiciaire.

AVOCATS:

L. A. MacLean, c.r. pour William Yost, Ronald Remillard, James Watson et John P. Gallie agissant en leur nom et en celui de tous les autres employés des Emballages Domtar Ltée, Division de cartonnage ondulé, Kitchener (Ontario) compris dans l'unité de négociation représentée par la section locale 1196 du Syndicat canadien des travailleurs du papier, et la section locale 1196.

D. Tees pour Domtar Inc. Groupe des emballages, Division de cartonnage ondulé.

R. Cousineau et *M. Cuerrier* pour le Directeur nommé en vertu de la *Loi anti-inflation*.

PROCUREURS:

MacLean, Chercover, Toronto, pour William Yost, Ronald Remillard, James Watson et John P. Gallie agissant en leur nom et en celui de tous les autres employés des Emballages Domtar Ltée, Division de cartonnage ondulé, Kitchener (Ontario) compris dans l'unité de négociation représentée par la section locale du Syndicat canadien des travailleurs du papier, et la section locale 1196.

Ogilvy, Montgomery, Renault, Clarke, Kirkpatrick, Hannon & Howard, Montréal, pour Domtar Inc. Groupe des emballages, Division de cartonnage ondulé.

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

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

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY: Ces deux demandes, présentées en vertu de l'article 28, soulèvent des questions litigieuses identiques: elles ont donc été entendues ensemble, comme s'il ne s'agissait que d'une seule demande. Ces questions sont les suivantes: premièrement, en rejetant les appels des

A-185-79 (the employer) had contravened the provisions of the *Anti-Inflation Act*, S.C. 1974-75-76, c. 75, in making a wage adjustment for its employees at its Kitchener plant and second, in making the order requiring the employer to withhold from its employees the sum of \$62,500 and to pay to Her Majesty the Queen in right of Canada that sum and an additional sum of \$62,500.

The applicants relied upon the historical relationship between the enterprise at Kitchener which the employer had purchased and the employer's enterprises at Peterborough and St. Mary's as saving the wage adjustment in question from being in contravention of the Guidelines. The Appeal Tribunal held that the historical relationship arose only as early as the 1st of January, 1974 and therefore did not protect the wage adjustment contravening the provisions of section 44 of the *Anti-Inflation Guidelines, Part 4, SOR/76-1* as amended¹.

¹ 44. (1) Where a group

(a) in respect of which

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

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

(b) has an historical relationship with another group,

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

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

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

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

(a) where

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

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

(b) where the employees in the groups

(i) have the same employer, are employed in the same industry, or are in the same local labour market, and

(ii) perform work that is related to the same product, process or service.

décisions du Directeur, le Tribunal d'appel en matière d'inflation a-t-il erré en confirmant les conclusions de ce dernier selon lesquelles le requérant, dans le dossier A-185-79 (l'employeur), a contrevenu aux dispositions de la *Loi anti-inflation*, S.C. 1974-75-76, c. 75, lorsqu'il a rajusté les salaires des employés de son usine à Kitchener? Deuxièmement, le Tribunal a-t-il erré en rendant une ordonnance enjoignant à l'employeur de retenir sur les salaires de ses employés la somme de \$62,500 et de la verser à Sa Majesté la Reine du chef du Canada en sus d'une somme additionnelle de \$62,500?

c Pour étayer leur argument selon lequel le rajustement des salaires ne contrevenait pas aux Indicateurs, les requérants ont invoqué le lien historique entre l'entreprise que l'employeur avait acquise à Kitchener et celles qu'il exploitait à Peterborough et à St. Mary's. Le Tribunal d'appel a jugé que le lien historique n'avait existé qu'à compter du 1^{er} janvier 1974 et que, par conséquent, le rajustement des salaires effectué en contravention de l'article 44 des *Indicateurs anti-inflation, Partie 4, DORS/76-1* tel que modifié¹ n'était pas couvert par ce lien.

¹ 44. (1) Si un groupe

a) à l'égard duquel

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

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

b) a un lien historique avec un autre groupe,

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

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

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

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

a) si

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

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

b) si les employés faisant partie des groupes

(i) ont le même employeur, travaillent dans le même domaine ou sur le même marché local du travail, et

(ii) accomplissent un travail relié au même produit, procédé ou service.

There being evidence upon which such a finding could be supported, I am not persuaded that in coming to the conclusion which it did on this question, the Appeal Tribunal erred in law or in any other manner which would give to this Court the right to interfere.

Dealing now with the second ground of alleged error, there is, in my view, substance in this submission. The order made by the Administrator which was confirmed by the Appeal Tribunal reads as follows:

IT IS THEREFORE ORDERED, pursuant to section 20(4) of the Act that the Employer pay forthwith to Her Majesty in right of Canada, an amount of \$125,000, said amount to be funded in part by withholding a total of \$62,500 from future wage and salary payments to be made to the individual members of the employee group who have been overpaid; (Case, Vol. 1, p. 11, A-180-79).

It is to be noted that the Administrator purported to make the order herein impugned pursuant to section 20(4) of the *Anti-Inflation Act*².

Since the finding of the Board was that the employer contravened the Guidelines by paying the amount of the wage adjustment, the Administrator was authorized to make an order pursuant to that subsection.

The authority conferred by paragraph (4)(b) *supra* extends to either one of two alternative orders—to require the employer to pay to Her Majesty the Queen an amount stated in the order equal to the whole or any part of the excess payment or—to require the employer to withhold out of subsequent payments of wages and to pay to

² 20. . . .

(4) Where a person has contravened the guidelines by paying or crediting as compensation or as a dividend, an amount that exceeds the amount that he was, under the guidelines authorized to so pay or credit, the Administrator may make such order as he deems appropriate to accomplish either or both of the following objectives:

(a) to prohibit the person from continuing to contravene the guidelines generally, or in a particular manner specified in the order; and

(b) where no order has been made by him pursuant to subsection (5) arising out of the same circumstances, to require the person to pay to Her Majesty in right of Canada or to withhold out of subsequent payments or credits of a like nature and pay to Her Majesty in right of Canada, an amount stated in the order equal to the whole or any portion of the excess payment or credit, as estimated by the Administrator.

Cette conclusion étant étayée par la preuve, je ne crois pas que le Tribunal d'appel ait ainsi commis une erreur, de droit ou autre, qui justifierait l'intervention de cette Cour.

Quant à la seconde question litigieuse, l'argumentation des requérants est, à mon avis, bien fondée. Voici le libellé de l'ordonnance rendue par le Directeur et confirmée par la suite par le Tribunal d'appel:

IL EST DONC ORDONNÉ, en application du paragraphe 20(4) de la Loi, que l'employeur verse sur-le-champ, à Sa Majesté du Chef du Canada, la somme de \$125,000, laquelle somme sera recueillie en partie au moyen de retenues totalisant \$62,500 sur les montants qui, à l'avenir, doivent être versés, à titre de traitement ou de salaire, à chacun des membres du groupe d'employés ayant touché des sommes en trop; (Dossier, tome 1, p. 17, A-180-79).

Il convient de souligner que le Directeur s'est autorisé de l'article 20(4) de la *Loi anti-inflation*² pour rendre cette ordonnance.

Puisque la Commission anti-inflation avait conclu que l'employeur a contrevenu aux Indicateurs en rajustant les salaires de ses employés, le Directeur était en droit de rendre une ordonnance en vertu de ce paragraphe.

L'alinéa 20(4)b) (précité) habilite le Directeur à rendre l'une des deux ordonnances prévues, soit une ordonnance enjoignant à l'employeur de verser à Sa Majesté la Reine la totalité ou la partie, précisée par l'ordonnance, du surcroît de recettes estimé par le Directeur, soit une ordonnance enjoignant à l'employeur de retenir sur les versements

² 20. . . .

(4) Le Directeur qui constate qu'une personne a contrevenu aux indicateurs en versant ou créditant, à titre de rémunération ou de dividende, une somme supérieure aux indicateurs peut rendre l'ordonnance qu'il juge indiquée pour un ou plusieurs des objets suivants:

a) interdire au contrevenant de continuer de contrevenir aux indicateurs, soit d'une manière générale, soit de la manière que précise l'ordonnance; et

b) ordonner au contrevenant, en l'absence d'une ordonnance fondée sur les mêmes faits rendue en vertu du paragraphe (5), de verser à Sa Majesté du chef du Canada, ou de retenir sur les versements ou crédits ultérieurs de même nature et de verser à Sa Majesté du chef du Canada, à titre d'amende, la totalité ou la partie, précisée par l'ordonnance, du surcroît de recettes estimé par le Directeur.

Her Majesty the Queen an amount stated in the order. The powers given by the provisions of paragraph (4)(b) *supra* are alternative and not cumulative. The order which purported to order both the withholding of \$62,500 and the payment of \$125,000 was one the making of which was not authorized by the Act and constitutes an excess of authority on the part of the Administrator and the Appeal Tribunal should have deleted that portion of the order of the Administrator.

In the result, the section 28 applications are dismissed in so far as they relate to the finding that there was a contravention of the *Anti-Inflation Guidelines*. In so far as the section 28 applications relate to the order for the payment of \$125,000 by the employer and the withholding of \$62,500 from the employees, the applications are allowed and that portion of the decisions of the Appeal Tribunal are set aside and the matters are referred back to the Appeal Tribunal for redetermination on the basis that the Administrator did not have the power under section 20(4) of the Act to make the order which he did in fact make.

* * *

HEALD J.: I concur.

* * *

URIE J.: I concur.

ou crédits ultérieurs et de verser à Sa Majesté une somme précisée par l'ordonnance. Les pouvoirs conférés par cet alinéa peuvent être exercés subsidiairement et non simultanément. Par conséquent, a l'ordonnance portant à la fois sur la retenue de \$62,500 et le versement d'une somme totale de \$125,000 était une ordonnance qui dérogeait à ce qui est permis par la Loi et constituait de ce fait un abus de pouvoir de la part du Directeur. C'est b pourquoi le Tribunal d'appel aurait dû infirmer cette partie de l'ordonnance du Directeur.

Par conséquent, je rejette les demandes introduites en vertu de l'article 28 en ce qui concerne la conclusion du Directeur selon laquelle l'employeur c a contrevenu aux *Indicateurs anti-inflation*. Par contre, je les accueille en ce qui a trait à l'ordonnance portant, d'une part, sur le versement, par l'employeur, de la somme de \$125,000 et d'autre d part, sur la retenue de \$62,500 sur les salaires des employés. J'ordonne donc que cette partie de la décision du Tribunal d'appel soit annulée et que l'affaire lui soit renvoyée pour qu'il tranche à nouveau mais en tenant compte cette fois du fait e qu'en vertu de l'article 20(4), le Directeur n'avait pas le pouvoir de rendre l'ordonnance en cause.

* * *

LE JUGE HEALD: Je souscris.

* * *

LE JUGE URIE: Je souscris.