

T-2620-76

T-2620-76

Professional Institute of the Public Service of Canada (Applicant)

v.

Anti-Inflation Board, Jean-Luc Pépin, David Chapman, Claude Castonguay, Jack Biddell, William Ladyman and Harold Renouf (Respondents)

Trial Division, Addy J.—Ottawa, July 21 and 26, 1976.

Practice—Application for injunction restraining respondents from requesting Administrator under Anti-Inflation Act from acting on an arbitral award rendered by Public Service Staff Relations Board—Administrator acting in judicial capacity—Administrator must decide whether he has jurisdiction—Applicant seeking to restrain reference to a tribunal—No precedent—Restraint would be inequitable and Court would be usurping function of a tribunal in deciding whether or not it has jurisdiction.

Application for injunction restraining respondents from asking the Administrator under the *Anti-Inflation Act* to interfere with an arbitral award rendered by the Public Service Staff Relations Board. Motion was argued at the same time as the application by the same applicant relying on the same evidence and arguments for a writ of *mandamus* against the Treasury Board in the same matter. (See [1977] 1 F.C. 304.)

Held, the motion is dismissed. Both parties agree that the Anti-Inflation Board exercising its powers under section 12 of the *Anti-Inflation Act* is not acting in a judicial capacity and the proper procedure to restrain the respondents is by way of injunction. However, the Administrator in exercising his powers under sections 17, 18, 19 and 20 is acting in a judicial capacity and one must assume that a tribunal will, especially in considering whether it has jurisdiction, conform to the law. If there is no jurisdiction, the matter will end there; if there is, the injunction sought should not be granted by this Court. There is no precedent for any court restraining a person from addressing himself to a tribunal and it would not only be inequitable but also contrary to law for this Court to grant the injunction applied for and thereby usurp a function of the tribunal.

APPLICATION for injunction.

COUNSEL:

G. Henderson, Q.C., for applicant.
G. W. Ainslie, Q.C., for respondents.

SOLICITORS:

Gowling & Henderson, Ottawa, for applicant.

L'Institut professionnel du service public du Canada (Requérant)

a c.

La Commission de lutte contre l'inflation, Jean-Luc Pépin, David Chapman, Claude Castonguay, Jack Biddell, William Ladyman et Harold Renouf (Intimés)

b

Division de première instance, le juge Addy—Ottawa, les 21 et 26 juillet 1976.

c

Pratique—Demande d'injonction en vue d'empêcher les intimés de demander au Directeur agissant aux termes de la Loi anti-inflation de connaître une décision arbitrale rendue par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique—Le Directeur accomplit une fonction judiciaire—Le Directeur doit décider s'il a compétence—Le requérant demande que l'on interdise de soumettre une question à un tribunal—Aucun précédent—Empêcher quelqu'un de s'adresser à un tribunal créerait une injustice et la Cour ne devrait pas s'approprier le rôle d'un tribunal en décidant s'il a compétence ou non.

d

Demande d'injonction en vue d'empêcher les intimés de demander au Directeur agissant en vertu de la *Loi anti-inflation* d'intervenir dans une décision arbitrale rendue par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. La requête a été plaidée en même temps qu'une demande de *mandamus* contre le Conseil du trésor concernant la même question, présentée par le même requérant et reposant sur la même preuve et les mêmes arguments. (Voir [1977] 1 C.F. 304.)

f

Arrêt: la requête est rejetée. Les deux parties conviennent que dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu de l'article 12 de la *Loi anti-inflation*, la Commission de lutte contre l'inflation n'agit pas à titre judiciaire et que l'injonction constitue la procédure appropriée pour empêcher les intimés d'agir. Cependant, le Directeur, dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu des articles 17, 18, 19 et 20, accomplit une fonction judiciaire et on peut présumer qu'un tribunal se conformera au droit, particulièrement en étudiant s'il a compétence. S'il n'a pas compétence, l'affaire se terminera ainsi; sinon, cette Cour ne devrait pas accorder l'injonction. Il n'y a aucun précédent où un tribunal a interdit à une personne de s'adresser à un tribunal et non seulement cette Cour créerait-elle une injustice mais elle agirait contrairement à la Loi en accordant l'injonction demandée et de cette façon s'approprierait le rôle du tribunal.

g

h

DEMANDE d'injonction.

i

AVOCATS:

G. Henderson, c.r., pour le requérant.
G. W. Ainslie, c.r., pour les intimés.

j

PROCUREURS:

Gowling & Henderson, Ottawa, pour le requérant.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

The following are the reasons for order rendered in English by

Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par

ADDY J.: The present application is for an injunction pursuant to section 18(a) of the *Federal Court Act* to restrain the respondents from requesting the Administrator acting under the *Anti-Inflation Act*¹ from considering, hearing, or in any way acting on an arbitral award rendered on the 13th of April, 1976 by the Public Service Staff Relations Board.

LE JUGE ADDY: On demande une injonction en vertu de l'article 18(a) de la *Loi sur la Cour fédérale* en vue d'empêcher les intimés de demander au Directeur agissant aux termes de la *Loi anti-inflation*¹ d'étudier, d'entendre ou de connaître de quelque façon une décision arbitrale rendue le 13 avril 1976 par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

The motion was argued at the same time as another application by the same applicant against the Treasury Board and its members for a writ of *mandamus* involving the same matters. (Refer [1977] 1 F.C. 304.)

La requête a été plaidée en même temps qu'une demande de *mandamus* concernant les mêmes questions, présentée par le même requérant contre le Conseil du trésor et ses membres. (Voir [1977] 1 C.F. 304.)

Counsel relied on the same evidence in both motions and largely on the same arguments in so far as the merits were concerned as well as some of the preliminary objections. Rather than repeat the facts here I refer to my reasons in the *mandamus* motion (*supra*) for the summary of the facts.

Dans ces deux requêtes, l'avocat s'est fondé sur la même preuve et a invoqué essentiellement les mêmes arguments sur le fond de l'affaire et certaines objections préliminaires. Je me référerai au résumé des faits contenu aux motifs que j'ai prononcés dans la demande de *mandamus* (précitée).

Both counsel agreed that the Anti-Inflation Board, in exercising its powers under section 12 of the *Anti-Inflation Act*, is not deciding anything or determining any rights and is not acting as a tribunal or in a judicial or quasi-judicial capacity and, therefore, the proper procedure available to restrain the respondents is by way of injunction and not by prohibition. I am of the same view.

Les deux avocats conviennent que dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu de l'article 12 de la *Loi anti-inflation*, la Commission de lutte contre l'inflation ne décide rien, ne tranche aucun droit, n'exerce pas les fonctions d'un tribunal et n'agit pas à titre judiciaire ou quasi judiciaire; l'injonction, et non le bref de prohibition, constitue donc la procédure appropriée pour empêcher les intimés d'agir. Je partage cette opinion.

On the other hand, when one considers the type of investigation carried out by the Administrator under section 17 and his investigative powers contained in sections 18 and 19, and, following his decision, his powers to prohibit a person from contravening the guidelines under section 20 and of requiring a person to pay monies to Her Majesty in the right of Canada, he is without the slightest doubt acting in a judicial capacity and is most definitely finally determining rights.

En revanche, si l'on considère le genre d'enquête menée par le Directeur en vertu de l'article 17, ses pouvoirs d'enquête aux termes des articles 18 et 19 et, après sa décision, ses pouvoirs en vertu de l'article 20 d'interdire à une personne de contrevenir aux indicateurs et de lui ordonner de verser des sommes d'argent à Sa Majesté du chef du Canada, il est évident qu'il accomplit une fonction judiciaire et qu'il se prononce sur des droits d'une façon définitive.

As in the case of the above-mentioned application for *mandamus*, the main argument of the applicant in the present motion is that the Anti-

Comme dans la demande de *mandamus* susmentionnée, l'avocat du requérant invoque comme principal argument que la Commission de lutte

¹ S.C. 1974-75-76, c. 75.

¹ S.C. 1974-75-76, c. 75.

Inflation Board has no longer power to inquire into, and the Administrator under the *Anti-Inflation Act* has no power to determine, vary or affect, the award of the Arbitrator under the *Public Service Staff Relations Act*², which award has, since the 12th of July, 1976, become final.

One is not entitled to assume in advance that a tribunal will arrive at an illegal decision and especially at an erroneous interpretation of its own jurisdiction; on the contrary, one must assume that it will conform to the law. The Administrator under the *Anti-Inflation Act*, as in the case of every other tribunal, before dealing with the merits of the matter before him not only possesses the required jurisdiction to determine whether he has jurisdiction in any particular case, but is under a strict legal duty to do so. If the view of the counsel for the applicant is the correct one, then, one must assume that the Administrator will decline jurisdiction and the matter will end there. If it is not, then the injunction should never be granted by this Court at all.

In effect, what the applicant is requesting is that certain persons or a body constituted by the respondents be restrained from referring a matter to a tribunal. I have never heard, nor has counsel for the applicant been able to refer me to any precedent where any person was ever restrained by a court from addressing himself to another tribunal, much less one which has jurisdiction to deal with the subject-matter. In this respect, I was invited by counsel for the applicant to be innovative, create a new precedent and grant the injunction since, according to him, our law had now evolved to the extent that this is the proper and equitable thing to do in the present circumstances. I completely reject this submission, for, on the contrary, if the law is developing in any direction at all, in so far as the question of accessibility of tribunals is concerned, it is towards making them ever more accessible to an ever-increasing number of people on ever-expanding grounds.

It would not only be inequitable, and an injunction should never be granted when it would be inequitable to do so, but, in my view, it would be contrary to law for this Court to use the equitable process of injunction to restrain anybody from

contre l'inflation n'a pas le pouvoir d'examiner, de même que le Directeur n'a pas le pouvoir de trancher, de modifier ni d'altérer la décision de l'arbitre en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*², cette décision étant définitive depuis le 12 juillet 1976.

On ne peut présumer qu'un tribunal rendra une décision illégale et, encore moins qu'il interprétera incorrectement sa propre compétence; au contraire, il faut présumer qu'il se conformera au droit. Avant de connaître d'une affaire au fond, le Directeur en vertu de la *Loi anti-inflation*, comme tout autre tribunal, non seulement la compétence voulue pour déterminer s'il peut connaître de l'affaire mais il a en outre le devoir de le faire. Si l'avocat du requérant a raison, il faut alors présumer que le Directeur décidera qu'il n'a pas compétence et l'affaire se terminera ainsi. Sinon, cette Cour ne devrait pas accorder l'injonction.

En fait, le requérant demande que l'on interdise à certaines personnes ou à un organisme de soumettre une question à un tribunal. Je ne connais aucun précédent, et l'avocat du requérant n'a pu m'en citer, où un tribunal a interdit à une personne de s'adresser à un autre tribunal et, à plus forte raison, à un tribunal qui a la compétence pour connaître de l'affaire. A ce sujet, l'avocat du requérant m'a invité à innover et à faire jurisprudence en accordant l'injonction puisqu'à son avis, notre droit a évolué au point qu'elle constitue maintenant le recours judiciaire approprié dans des circonstances comme les présentes. Je rejette cet argument en tous points parce qu'au contraire, si le droit évolue c'est en faveur d'une plus grande accessibilité des tribunaux, tant du point de vue des personnes que des moyens invoqués.

Non seulement cette Cour créerait-elle une injustice,—et une injonction ne devrait jamais être accordée si elle entraîne une injustice—mais, à mon avis, elle agirait contrairement à la Loi si elle utilisait ce recours en *equity* pour empêcher quel-

² R.S.C. 1970, c. P-35, as amended.

² S.R.C. 1970, c. P-35, et ses modifications.

recourse to a tribunal even on the grounds that that particular tribunal might not possess jurisdiction for, as previously stated, one must necessarily presume that, where a tribunal does not possess jurisdiction, it will in fact come to that conclusion. That function should not be usurped by this Court. There is no question here of harassment or abuse of process.

On this ground alone, the motion will be dismissed but I wish to emphasize that I am not, in coming to this conclusion, finding or even indirectly suggesting or implying in any way that the Administrator under the *Anti-Inflation Act* would not in fact possess jurisdiction to take what action he might deem appropriate under the *Anti-Inflation Guidelines*³, notwithstanding the arbitral award under the *Public Service Staff Relations Act*. On the contrary, I am deliberately refraining from dealing with the merits; I consider it this Court's legal duty to dismiss the motion on the above-mentioned fundamental ground for objection and I feel that, under the circumstances, it would be preferable that any tribunal which might be called upon to deal with the merits of this current and important issue in the near future, not be faced with what in effect would be rank *obiter dicta* on my part.

I am also refraining from coming to any finding on the other procedural and substantive objections raised by the respondents since it appears so evident to me that the application must in any event fail for the reasons I have stated.

There will be an order dismissing this motion with costs.

³ SOR/76-1.

a qu'un de s'adresser à un tribunal, même au motif que le tribunal n'a pas compétence. En effet, comme je l'ai déjà dit, il faut toujours présumer qu'un tribunal n'ayant pas compétence en viendra effectivement à cette conclusion. La Cour ne devrait pas s'approprier ce rôle. Il n'est pas question en l'espèce de harcèlement ou d'abus des procédures.

b C'est pour ce seul motif que la requête sera rejetée. Je tiens cependant à ajouter qu'en concluant ainsi je ne décide pas, ni même ne suggère ni ne sous-entend que le Directeur en vertu de la *Loi anti-inflation* ne possède pas en fait la compétence pour prendre les mesures qu'il estime appropriées selon les *Indicateurs anti-inflation*³ et ce, nonobstant la décision arbitrale prononcée en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Bien au contraire, je me refuse intentionnellement de traiter du fond de la question; j'estime que cette Cour doit rejeter la requête pour le motif susmentionné qui représente une objection fondamentale et, vu les circonstances, il est préférable qu'un tribunal appelé à étudier prochainement le fond de cette question importante et actuelle, ne soit pas confronté à ce qui serait en fait *obiter dicta* de ma part.

f Je ne statuerai pas non plus sur les autres objections de procédure et de droit positif soulevées par les intimés, car il me semble bien évident que la requête doit être rejetée pour les raisons indiquées ci-dessus.

g Une ordonnance rejetant cette requête avec dépens sera émise.

³ DORS/76-1.