

The Manitoba Government Employees Association *Appellant;*

and

The Government of Manitoba, The Manitoba Liquor Control Commission and The Government of Canada *Respondents.*

1977: February 22; 1977: September 30.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF QUEEN'S BENCH FOR MANITOBA

Constitutional law — Agreement between Canada and Manitoba providing for application of Anti-Inflation Act — Earlier collective agreement between Manitoba Government Employees Association and Liquor Control Commission — Whether employees and employer bound by Anti-Inflation Act and Guidelines — Anti-Inflation Act, 1974-75-76 (Can.), c. 75, s. 4(3) — The Executive Government Organization Act, 1970 (Man.), c. 17, s. 16.

The appellant Association brought an application in the Manitoba Court of Queen's Bench for an order declaring and determining "(a) that the Memorandum of agreement purportedly made on February 25, 1976, between the Government of Canada and the Government of the Province of Manitoba does not have the effect of rendering the Anti-Inflation Act and Guidelines made thereunder applicable to the provincial public sector in Manitoba as said term is defined in the Anti-Inflation Act and the said memorandum of agreement; (b) that the collective agreement dated February 5, 1976, made between the Manitoba Liquor Control Commission and the Manitoba Government Employees Association, is binding on the parties thereto and that a failure on the part of the Manitoba Liquor Control Commission to comply with the terms and conditions thereof, including the payment of the wages therein provided, would constitute a breach of the said agreement, and, as well, for an order to quash the order of the Administrator dated August 27, 1976, whereby the said Administrator purported, *inter alia*, to limit compensation increases to employees of the Manitoba Liquor Control Commission to 12% and to order payment of \$300,000.00 to the Crown in right of Canada representing the purported excess wages paid since January 1, 1976, under the collective agreement dated February 5, 1976, made between the Manitoba Government

The Manitoba Government Employees Association *Appelante;*

et

Le gouvernement du Manitoba, la Manitoba Liquor Control Commission et le gouvernement du Canada *Intimés.*

1977: 22 février; 1977: 30 septembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré.

EN APPEL DE LA COUR DU BANC DE LA REINE DU MANITOBA

Droit constitutionnel — Accord entre le Canada et le Manitoba pour l'application de la Loi anti-inflation — Convention collective conclue antérieurement entre la Manitoba Government Employees Association et la Liquor Control Commission — Les employés et l'employeur sont-ils liés par la Loi anti-inflation et ses indicateurs? — Loi anti-inflation, 1974-75-76 (Can.), c. 75, art. 4(3) — The Executive Government Organization Act, 1970 (Man.), c. 17, art. 16.

L'association appelante a demandé à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba une ordonnance portant «(a) que l'accord apparemment conclu le 25 février 1976 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la province du Manitoba ne rend pas la Loi anti-inflation ni les indicateurs fixés sous son régime applicables au secteur public du Manitoba tel que défini dans la Loi anti-inflation et ledit accord; (b) que la convention collective signée le 5 février 1976 par la Manitoba Liquor Control Commission et la Manitoba Government Employees Association lie les parties et que le défaut de la Manitoba Liquor Control Commission d'en respecter les termes et conditions, notamment de payer les salaires qui y sont prévus, constituerait une violation de ladite convention, et également, l'annulation de l'ordonnance du Directeur, rendue le 27 août 1976, visant notamment à limiter à 12% l'augmentation des rémunérations des employés de la Manitoba Liquor Control Commission et ordonnant de payer \$300,000 à la Couronne du chef du Canada, soit le prétendu excédent de salaires versés depuis le 1^{er} janvier 1976 en vertu de la convention collective du 5 février 1976 conclue entre la Manitoba Government Employees Association et la Manitoba

Employees Association and the Manitoba Liquor Control Commission.”

The application was dismissed on the ground that s. 16 of *The Executive Government Organization Act*, 1970 (Man.), c. 17, provided the necessary legislative authority for the provincial Order in Council authorizing the execution of the agreement between Canada and Manitoba which purported to bring into effect in that Province the provisions of the *Anti-Inflation Act*, 1974-75-76 (Can.), c. 75, and the Guidelines made thereunder. From this decision an appeal was brought *per saltum* to this Court by the Court's leave. The issue raised by the appeal turned upon the construction to be placed on s. 16 of *The Executive Government Organization Act* in conjunction with s. 4(3) of the *Anti-Inflation Act*, which authorizes the Federal Minister of Finance with the approval of the Governor in Council to enter into an agreement with the Province providing for the application of the *Anti-Inflation Act* and the Guidelines made thereunder, in accordance with the terms of the agreement.

Held (Laskin C.J. and Martland, Judson and Spence JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.: The effect of the judgment below was that the *Anti-Inflation Act* and the Guidelines passed thereunder were incorporated as law in Manitoba by the agreement between Canada and Manitoba which was executed 16 days after the collective agreement was entered into between the appellant and the Manitoba Liquor Control Commission, pursuant to the provisions of *The Labour Relations Act*, 1972 (Man.), c. 75. This would mean that legislation of a general character, *i.e.*, *The Executive Government Organization Act*, should be interpreted as affording authority to override subsequent legislation dealing with a particular subject, *i.e.*, labour relations, by the passage of an Order in Council.

To accept the construction placed on s. 16 by the Court below would offend against three accepted rules of statutory interpretation in that it would give to a general statute a meaning which conflicts with special legislation, would dramatically affect vested interests and would construe the power accorded to the Executive under that section as including the right to authorize the Minister to enter into retroactive agreements.

The judge of first instance was in error in concluding that s. 16 provides the necessary legislative authority for the Order in Council authorizing the First Minister of

Liquor Control Commission.»

La demande a été rejetée au motif que l'art. 16 de *The Executive Government Organization Act*, 1970 (Man.), c. 17, autorisait l'adoption, par décret provincial, de l'accord intervenu entre le Canada et le Manitoba pour donner effet, dans cette province, aux dispositions de la *Loi anti-inflation*, 1974-75-76 (Can.), c. 75, et aux indicateurs fixés sous son régime. Pourvoi de cette décision a été interjeté, *per saltum*, sur autorisation de la Cour. Le pourvoi porte sur l'interprétation qu'il faut donner à l'art. 16 de *The Executive Government Organization Act* lu conjointement avec le par. 4(3) de la *Loi anti-inflation* qui autorise le ministre fédéral des Finances, avec l'approbation du gouverneur en conseil, à conclure avec la province un accord prévoyant l'application de la *Loi anti-inflation* et des indicateurs fixés sous son régime, conformément aux conditions qu'il stipule.

Arrêt (le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson et Spence étant dissidents): Le pourvoi doit être accueilli.

Les juges Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré: Aux termes de la décision du tribunal d'instance inférieure, la *Loi anti-inflation* et les indicateurs fixés sous son régime ont été introduits dans le droit du Manitoba par l'accord intervenu entre le Canada et le Manitoba seize jours après la signature de la convention collective conclue entre l'appelante et la Manitoba Liquor Control Commission, conformément aux dispositions de *The Labour Relations Act*, 1972 (Man.), c. 75. Cela voudrait dire qu'on doit interpréter une loi d'ordre général, en l'occurrence *The Executive Government Organization Act*, comme accordant le pouvoir de déroger, par décret, à une législation subséquente portant sur un domaine particulier, à savoir, les relations de travail.

Accepter l'interprétation de l'art. 16 donnée par le tribunal d'instance inférieure contreviendrait gravement à trois règles bien établies d'interprétation des lois: elle donnerait à une loi d'ordre général un sens incompatible avec une loi spéciale, elle modifierait fondamentalement des droits acquis et elle impliquerait que le pouvoir dont est investi l'exécutif en vertu de cet article comprend le droit d'autoriser le ministre à conclure des ententes ayant effet rétroactif.

Le juge de première instance a fait erreur en concluant que l'art. 16 donne le fondement législatif nécessaire au décret en conseil autorisant le premier ministre

the Government of Manitoba to execute the agreement with the Government of Canada on behalf of that Province. The Order in Council in question was not effective to authorize the conclusion of an agreement changing the law of the Province in a manner inconsistent with specific legislation subsequently passed and in retroactive derogation of the vested rights of the appellant and the employees which it represents under its collective agreement with the Liquor Control Commission of Manitoba.

Per Laskin C.J. and Martland, Judson and Spence JJ., dissenting: Specific legislation such as was enacted by Nova Scotia, Prince Edward Island and New Brunswick, and confirmatory legislation such as was enacted by Ontario and Newfoundland (the former after the decision of this Court in the *Anti-Inflation* reference, [1976] 2 S.C.R. 373, the latter after the hearing in this Court but before the decision) does not determine the success of the challenge offered to the effectiveness of the federal Act and Guidelines in the Manitoba public sector in the present case. While it may more clearly establish their operative force in respect of the public sector in those Provinces, it cannot be said that general legislation such as is found in s. 16 is *ipso facto* ineffective for reaching the same end.

It is one thing to regard s. 16 as itself authorizing a change in provincial law by reason of an agreement authorized thereunder through which the change is made by incorporating into the agreement provisions of a federal statute to operate as provincial law. In such a case the mere entry into an agreement cannot accomplish such a change because the agreement leads nowhere except back to its source which is s. 16. That, however, is not this case. It is another thing to view s. 16 as providing a legislative base for an agreement which becomes operative under federal law and which makes that law, as federal law, applicable in a Province to the extent provided in the agreement. That is this case and s. 16 is apt for this purpose.

[Reference re *Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, applied; *Re Township of York and Township of North York* (1925), 57 O.L.R. 644; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 271; *Western Counties Railway Co. v. Windsor and Annapolis Railway Co.* (1882), 7 App. Cas. 178, referred to.]

APPEAL *per saltum* from a judgment rendered by Nitikman J. in the Court of Queen's Bench for Manitoba on an application brought by the Manitoba Government Employees Association.

du gouvernement du Manitoba à conclure une entente avec le gouvernement du Canada au nom de cette province. Le décret en cause ne permet pas la conclusion d'un accord modifiant le droit de la province d'une façon incompatible avec une loi spéciale adoptée subséquemment et portant atteinte rétroactivement aux droits acquis de l'appelante et des employés qu'elle représente, en vertu de la convention collective conclue avec la Liquor Control Commission du Manitoba.

Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson et Spence, dissidents: Les lois spéciales, comme celles de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick, et les lois confirmatives, comme celles de l'Ontario et de Terre-Neuve (la première adoptée avant que jugement ne soit rendu dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, et la deuxième, après l'audition mais avant le prononcé du jugement) ne permettent pas en l'espèce de tirer une conclusion sur l'application de la loi fédérale et des indicateurs au secteur public du Manitoba. Même si ces lois particulières établissent plus clairement leur force exécutoire à l'égard du secteur public de ces provinces, on ne peut dire que les lois d'ordre général, comme l'art. 16, ne peuvent atteindre *ipso facto* le même but.

C'est une chose de considérer que l'art. 16 autorise lui-même une modification du droit provincial par la conclusion d'un accord dans lequel seront incorporées les dispositions d'une loi fédérale qui doit s'appliquer en tant que législation provinciale. Dans un tel cas, la seule conclusion d'un accord ne peut entraîner une telle modification parce qu'il ne fait que renvoyer à sa source, c'est-à-dire l'art. 16. Ce n'est cependant pas le cas en l'espèce. C'est tout autre chose de considérer que l'art. 16 donne une base législative à un accord qui devient exécutoire en vertu d'une loi fédérale et qui rend cette loi, à titre de loi fédérale, applicable à une province dans la mesure prévue dans l'accord. C'est le cas en l'espèce et l'art. 16 convient à cette fin.

[Arrêt appliqué: *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; arrêts mentionnés: *Re Township of York and Township of North York* (1925), 57 O.L.R. 644; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Le ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271; *Western Counties Railway Co. v. Windsor and Annapolis Railway Co.* (1882), 7 App. Cas. 178.]

POURVOI *per saltum* contre une décision du juge Nitikman de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba sur une demande présentée par la Manitoba Government Employees Association.

Appeal allowed, Laskin C.J. and Martland, Judson and Spence JJ. dissenting.

W. L. Ritchie, Q.C., and W. D. Hamilton, for the appellant.

B. F. Squair, for the respondent, the Government of Manitoba.

J. Scollin, Q.C., and D. Frayer, for the respondent, the Government of Canada.

J. S. Walker, Q.C., for the respondent, the Manitoba Liquor Control Commission.

The judgment of Laskin C.J. and Martland, Judson and Spence JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE (*dissenting*)—The issue in this appeal, which comes here *per saltum* through the required consents of the parties and by leave of this Court, is whether certain employees in the public sector in Manitoba, namely, employees of the Manitoba Liquor Control Commission, and the Commission itself as their employer are bound by the federal *Anti-Inflation Act*, 1974-75-76 (Can.), c. 75, and Guidelines authorized thereunder. If they are so bound, the consequence would be to make their collective agreement of February 9, 1976 (declared to be retroactive to January 1, 1976) subject to the restraints of the Act and Guidelines.

The issue turns on the effect, pursuant to s. 4(3) of the *Anti-Inflation Act*, of an agreement made by the Government of Manitoba, through its first Minister, with the Government of Canada, through its Minister of Finance, on February 25, 1976 providing for the application of the *Anti-Inflation Act* and Guidelines to the public sector in Manitoba, as defined in the agreement. Three recitals in this agreement should be noticed, as follows:

AND WHEREAS SUBSECTION 4(3) of the federal act authorizes the Federal Minister with the approval of the Governor in Council to enter into an agreement with the Province providing for the application of the federal act and the guidelines made thereunder, in accordance with the terms of the agreement

Pourvoi accueilli, le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson et Spence étant dissidents.

W. L. Ritchie, c.r., et W. D. Hamilton, pour l'appelante.

B. F. Squair, pour l'intimé, le gouvernement du Manitoba.

J. Scollin, c.r., et D. Frayer, pour l'intimé, le gouvernement du Canada.

J. S. Walker, c.r., pour l'intimée, la Manitoba Liquor Control Commission.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Martland, Judson et Spence a été rendu par

LE JUGE EN CHEF (*dissident*)—Le présent pourvoi a été entendu *per saltum*, sur consentement en bonne et due forme des parties et sur autorisation de la présente Cour. Il porte sur la question de savoir si certains employés du secteur public du Manitoba, en l'occurrence les employés de la Liquor Control Commission du Manitoba, et la Liquor Control Commission elle-même en tant qu'employeur, sont liés par la *Loi anti-inflation* fédérale, 1974-75-76 (Can.), c. 75 et les indicateurs fixés sous son régime. Dans l'affirmative, leur convention collective du 9 février 1976 (rétroactive au 1^{er} janvier 1976) est soumise aux restrictions de la Loi et des indicateurs.

Le point en litige dépend de l'effet d'un accord conclu conformément au par. 4(3) de la *Loi anti-inflation*, le 25 février 1976 entre le gouvernement du Manitoba, par l'intermédiaire de son premier ministre, et le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de son ministre des Finances. Cet accord prévoit l'assujettissement du secteur public du Manitoba, tel que défini dans l'accord, à la *Loi anti-inflation* et à ses indicateurs. Trois considérants de l'accord sont à retenir:

[TRADUCTION] ET ATTENDU QUE LE PARAGRAPHE 4(3) de la loi fédérale autorise le ministre fédéral, avec l'approbation du gouverneur en conseil, à conclure avec la province un accord prévoyant l'application de la loi fédérale et des indicateurs fixés sous son régime, conformément aux conditions qu'il stipule.

AND WHEREAS the Federal Minister has been authorized to enter into this agreement pursuant to Order in Council P.C. 1976-338 dated this 17th day of February, 1976.

AND WHEREAS the Provincial Minister has been authorized to enter into this agreement pursuant to Order in Council 10-76 dated this 14th day of January, 1976.

The provincial Order in Council, referred to in the last-mentioned recital, begins with a reference to s. 16 of *The Executive Government Organization Act*, 1970 (Man.), c. 17, and includes also the following paragraphs:

AND WHEREAS the Parliament of Canada has enacted the Anti-Inflation Act which provides, among other matters, authority for the Minister of Finance of Canada to enter into an agreement with the government of a province providing for the application of the Anti-Inflation Act and the guidelines established thereunder to Her Majesty in right of the province, agents of Her Majesty in right of the province and certain other bodies within the provincial sector, including municipalities in the province and municipal or public bodies performing a function of government in the province;

AND WHEREAS it is deemed for the benefit of the residents of Manitoba for the Government of Manitoba to enter into an agreement with the Minister of Finance providing for the application of the Anti-Inflation Act and the guidelines established thereunder to Her Majesty in right of the Province, agents of Her Majesty in right of the province and certain other bodies within the provincial sector, including municipalities in the province and municipal or public bodies performing a function of government in the province;

The Order in Council concludes by authorizing entry into an agreement in the form set out in the Schedule or a form to like effect. It is not disputed that the agreement of February 25, 1976, conforms to the authorization given by the Order-in-Council.

Section 16 of *The Executive Government Organization Act* provides as follows:

16. The Lieutenant Governor in Council may authorize a minister, for and on behalf of the government, or an agency of the government, to enter into an agreement with

(a) the Government of Canada, or a minister or agency of the Government of Canada; or

ET ATTENDU que le ministre fédéral a été autorisé, par le décret C.P. 1976-338 du 17 février 1976, à conclure la présente entente.

ET ATTENDU que le ministre provincial a été autorisé, par le décret 10-76 du 14 janvier 1976, à conclure la présente entente.

Le décret provincial, mentionné au dernier considérant, fait d'abord référence à l'art. 16 de *The Executive Government Organization Act*, 1970 (Man.), c. 17 et compte les alinéas suivants:

[TRADUCTION] ET ATTENDU que le Parlement du Canada a édicté la Loi anti-inflation qui dispose, notamment, que le ministre des Finances du Canada a le pouvoir de conclure avec le gouvernement d'une province un accord prévoyant l'application de la Loi anti-inflation et des indicateurs fixés sous son régime à Sa Majesté du chef de la province, à ses mandataires et à certains organismes relevant de la compétence provinciale, y compris les municipalités et les organismes publics et municipaux qui exécutent des fonctions de gouvernement dans la province;

ET ATTENDU qu'il est dans l'intérêt des habitants du Manitoba que le gouvernement du Manitoba conclue avec le ministre des Finances un accord prévoyant l'application de la Loi anti-inflation et des indicateurs fixés sous son régime à Sa Majesté du chef de la province, à ses mandataires et à certains organismes relevant de la compétence provinciale, y compris les municipalités et les organismes publics et municipaux qui exécutent des fonctions de gouvernement dans la province;

Le décret se termine en accordant le pouvoir de conclure pareil accord selon une formule jointe en annexe ou une formule équivalente. Personne ne conteste que l'entente du 25 février 1976 est conforme à l'autorisation prévue dans le décret.

L'article 16 de *The Executive Government Organization Act* prévoit:

[TRADUCTION] 16. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut autoriser un ministre à conclure un accord, au nom du gouvernement ou d'un de ses mandataires, avec

a) le gouvernement du Canada, un de ses ministres ou mandataires; ou

(b) the government of another province of Canada, or a minister or agency of the government of another province of Canada; or

(c) a municipality, school district, school division, or other local authority; or

(d) any person or group of persons;

for the benefit or purposes of the residents of Manitoba or any part thereof.

As already noted, the Order in Council authorizing the agreement entered into pursuant to this provision recites that it was entered into for the benefit of the residents of Manitoba and there is no suggestion here that this is challengeable, certainly not in the present case.

What is left to consider, therefore, is whether the operation of s. 4(3) of the *Anti-Inflation Act* upon the agreement, authorized on each side by statutory authority, results in making the *Anti-Inflation Act* and Guidelines operative in the Manitoba public sector as defined in the agreement and to have effect by prevailing over any inconsistent provincial legislation as provided by s. 4.1(1) of the *Anti-Inflation Act*. Before proceeding to examine s. 4(3), I wish to take account of a subsidiary submission by counsel for the appellant, touching the retroactive operation of the agreement which, under its terms, was to apply from and after October 14, 1975, subject to certain termination provisions not here material. If in the setting of s. 4(3) and s. 4.1(1) of the *Anti-Inflation Act*, the agreement operates according to its terms, there is no legal vice in its retroactive operation.

The validity of the *Anti-Inflation Act* and Guidelines, including s. 4, was upheld by this Court in *Reference re Anti-Inflation Act*¹. The Court made it clear that federal authority, in the circumstances, was broad enough to have enabled the Parliament of Canada to embrace the provincial public sector without the "contracting in" provisions of s. 4(3)(4). It is true that s. 4(2) excludes the provincial public sector from the embrace of the *Anti-Inflation Act* but it is a qualified exclusion made subject to s. 4(3).

b) le gouvernement d'une autre province du Canada ou un de ses ministres ou mandataires; ou

c) une municipalité, un district scolaire, une division scolaire ou une autre autorité locale; ou

d) toute personne ou groupe de personnes;

dans l'intérêt et à l'avantage des habitants du Manitoba ou d'une partie.

Comme je l'ai déjà signalé, le décret permettant la conclusion de l'accord en vertu de cette disposition déclare qu'il a été conclu dans l'intérêt et à l'avantage des habitants du Manitoba, et on ne prétend pas ici que cela soit contestable, certainement pas en l'espèce.

Il reste donc à examiner si l'application du par. 4(3) de la *Loi anti-inflation* à l'accord, autorisé des deux côtés par une loi, rend la *Loi anti-inflation* et les indicateurs applicables au secteur public du Manitoba, tel que défini dans l'accord, et les fait prévaloir sur toute loi provinciale incompatible, comme le prévoit le par. 4.1(1) de la *Loi anti-inflation*. Avant d'étudier le par. 4(3), je répondrai à une prétention subsidiaire de l'avocat de l'appelante au sujet de l'effet rétroactif de l'accord qui, selon ses propres termes, s'applique à compter du 14 octobre 1975, sous réserve de certaines clauses de résiliation non pertinentes en l'espèce. Si dans le cadre des dispositions des par. 4(3) et 4.1(1) de la *Loi anti-inflation*, l'accord est en vigueur selon ses propres termes, son effet rétroactif ne le vicie pas en droit.

Dans le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*¹, cette Cour a confirmé la validité de la *Loi anti-inflation* et des indicateurs, y compris l'art. 4. La Cour a clairement décidé que le pouvoir fédéral est, dans les circonstances, suffisamment étendu pour permettre au Parlement du Canada d'englober le secteur public provincial sans prévoir aux par. 4(3) et (4) la «nécessité» d'un accord. Il est vrai que le par. 4(2) prévoit que la *Loi anti-inflation* ne s'appliquera pas au secteur public provincial, mais cette exclusion est faite sous réserve du par. 4(3).

¹ (1976), 68 D.L.R. (3d) 452, [1976] 2 S.C.R. 373.

¹ (1976), 68 D.L.R. (3d) 452, [1976] 2 R.C.S. 373.

Subsections (3) and (4) of s. 4, different in their scope, read as follows:

(3) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with the government of a province providing for the application of this Act and the guidelines to

- (a) Her Majesty in right of that province,
- (b) agents of Her Majesty in that right,
- (c) bodies described in paragraphs (2)(b) and (c), and
- (d) bodies prescribed by the regulations pursuant to paragraph 2(d),

or any of such bodies, agents and Her Majesty in that right, and where any such agreement is entered into, this Act is binding in accordance with the terms of the agreement and the guidelines apply in accordance with the terms thereof with effect on and after the day on and after which the guidelines apply, by virtue of the operation of this Act, with respect to Her Majesty in right of Canada.

(4) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with the government of a province providing for the application to

- (a) Her Majesty in right of that province,
- (b) agents of Her Majesty in that right,
- (c) bodies described in paragraphs (2)(b) and (c), and
- (d) bodies prescribed by the regulations pursuant to paragraph (2)(d),

or any of such bodies, agents and Her Majesty in that right, of such of the guidelines made under subsection 3(2) as are applicable to public sector suppliers of commodities or services and public sector employees and their employers, and for the administration and enforcement of those guidelines in their application thereto in a manner provided for in the agreement or as determined by the government of the province.

The differences in these two provisions are, in my view, of central importance for the determination of this appeal. Section 4(3) provides for an inter-governmental agreement "for the application of this Act and the guidelines" to the provincial public sector and makes the Act binding in accordance with the terms of the agreement and, further, the Guidelines apply in accordance with the terms of the agreement. By contrast, s. 4(4) relates to an inter-governmental agreement that does not provide for the application of the Act and Guidelines

Les paragraphes (3) et (4) de l'art. 4 ont un champ d'application différent:

(3) Le Ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec le gouvernement d'une province un accord prévoyant l'application de la présente loi et des indicateurs

- a) à Sa Majesté du chef d'une province,
- b) à ses mandataires,
- c) aux organismes visés aux alinéas (2)b) et c), et
- d) aux organismes désignés par règlement en vertu de l'alinéa (2)d);

la présente loi s'applique, dès la conclusion de l'accord, conformément aux conditions qu'il stipule et les indicateurs s'appliquent, aux mêmes conditions, à compter de la date à laquelle les indicateurs s'appliquent à Sa Majesté du chef du Canada par l'effet de la présente loi.

(4) Le Ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec le gouvernement d'une province un accord prévoyant l'application

- a) à Sa Majesté du chef d'une province,
- b) à ses mandataires,
- c) aux organismes visés aux alinéas (2)b) et c), et
- d) aux organismes désignés par règlement en vertu de l'alinéa (2)d),

des indicateurs prescrits en vertu du paragraphe 3(2) qui s'appliquent aux fournisseurs d'articles ou de services du secteur public et aux employés du secteur public ainsi qu'à leurs employeurs, et prévoyant le mode d'application des indicateurs ou prévoyant que celui-ci sera déterminé par le gouvernement de la province.

Les différences entre ces deux dispositions sont, à mon avis, d'une importance fondamentale en l'espèce. Le paragraphe 4(3) prévoit la conclusion d'un accord intergouvernemental pour «l'application de la présente loi et des indicateurs» au secteur public provincial et dispose que la Loi et les indicateurs s'appliquent alors conformément aux conditions stipulées dans l'accord. Au contraire, le par. 4(4) vise un accord intergouvernemental qui ne prévoit pas l'application de la Loi et des indicateurs au secteur public provincial, mais seulement

to the provincial public sector but only for bringing the provincial public sector under certain Guidelines and for administration of those Guidelines as provided in the agreement or as determined by the Government of the Province.

It may be that if, in the present case, Manitoba had sought to support the application of the Guidelines to its provincial public sector under s. 4(4) of the *Anti-Inflation Act*, so as to make the collective agreement aforementioned subject to such Guidelines by virtue only of the agreement authorized under s. 16 of *The Executive Government Organization Act*, it would have been ineffective for that purpose. In short, a s. 4(4) agreement might draw no force from the *Anti-Inflation Act* but would require provincial legislation of a more pronounced kind than that of s. 16 of *The Executive Government Organization Act*, to enable the Guidelines to prevail against inconsistent provincial legislation.

The contention put forward by the appellant in this case would draw no distinction between a s. 4(3) agreement and a s. 4(4) agreement and, indeed, its submission is that the authorization for the agreement in the present case under s. 16 of *The Executive Government Organization Act* does not take the present case beyond the situation in which Ontario found itself in the *Anti-Inflation* reference in seeking to support a s. 4(3) agreement by an Order in Council, without the back-up of authorizing legislation. I cannot agree that s. 16 of *The Executive Government Organization Act* accomplishes nothing so far as s. 4(3) is concerned.

In its reasons in the *Anti-Inflation* reference concerning the Ontario agreement, this Court, which was unanimous on this issue, referred to the operative effect of s. 4(3) as follows (68 D.L.R. (3d) 452 at p. 502):

... s. 4(3) does not involve any delegation of legislative power by Parliament. There is not here any delegate upon which a power to enact legislation is conferred; rather there is an incorporation of federal enactments as supervening law in Ontario. Again, there is no delegation of administrative power by Parliament; if anything, there is delegation by the Government of Ontario to the

l'assujettissement du secteur public provincial à certains indicateurs et leur mode d'application aux conditions stipulées dans l'accord ou à celles déterminées par le gouvernement de la province.

Si, en l'espèce, le Manitoba avait cherché à fonder l'application des indicateurs au secteur public provincial sur le par. 4(4) de la *Loi anti-inflation*, de sorte que la convention collective susmentionnée soit subordonnée à ces indicateurs uniquement en vertu de l'accord autorisé par l'art. 16 de *The Executive Government Organization Act*, il est possible qu'il aurait échoué à cet égard. En résumé, il se peut qu'un accord conclu en vertu du par. 4(4) ne tire aucun effet de la *Loi anti-inflation*, mais exige une loi provinciale plus précise que l'art. 16 de *The Executive Government Organization Act* pour que les indicateurs prévalent sur une loi provinciale incompatible.

La prétention de l'appelante ne fait en l'espèce aucune distinction entre un accord conclu en vertu du par. 4(3) et celui conclu en vertu du par. 4(4) et allègue, en fait, que l'accord conclu sur autorisation accordée en vertu de l'art. 16 de *The Executive Government Organization Act* crée une situation équivalente à celle où se trouvait l'Ontario dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, où cette province cherchait à faire appliquer un accord conclu en vertu du par. 4(3) et autorisé par un décret, mais non fondé sur une loi provinciale. Je ne puis admettre que l'art. 16 de *The Executive Government Organization Act* n'ait aucun effet dans la mesure où le par. 4(3) est en cause.

Dans ses motifs de jugement prononcés dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation* au sujet de l'accord conclu par l'Ontario, la présente Cour, qui était unanime sur ce point, a exposé en ces termes le mécanisme du par. 4(3) (68 D.L.R. (3d) 452, à la p. 502):

... le par. (3) de l'art. 4 n'implique aucune délégation de pouvoir législatif par le Parlement. Il n'y a en l'espèce aucun délégué à qui le pouvoir de faire des lois soit conféré; c'est plutôt la législation fédérale qui est incorporée à la législation ontarienne. Il n'y a pas non plus délégation de pouvoirs administratifs par le Parlement; s'il y a quelque délégation, elle est consentie par le

federal authorities. Administration and enforcement of the Act and the Guidelines are to proceed as a federal exercise, although the scope of the application of the Act and Guidelines to the provincial public sector is governed by the agreement.

I contrast with this the effect of s. 4(4) which, in my view, contemplates that the administration and enforcement of the Guidelines would proceed as a *provincial* exercise, incorporating the Guidelines by reference as part of provincial law, and thereby requiring some effective provision that would make the Guidelines, as provincial law, prevail over any other provincial legislation in case of inconsistency.

I would add here, to avoid misunderstanding, that the reference in the above-quoted passage to "incorporation of federal enactments as supervening law in Ontario" is a reference to such incorporation through an agreement which is concluded in pursuance of s. 4(3), a provision which makes the Act and Guidelines binding in accordance with the terms of the agreement. In this sense, it is, as was stated in the quoted passage, a federal exercise not a provincial one.

Ontario, in the *Anti-Inflation* reference, like Manitoba here, was purporting to enter into a s. 4(3) agreement, and it was in that light that the Court noted that the Ontario Government's action "was not backed by provincial legislative authority as was the case in respect of agreements with all the other Provinces save Newfoundland which, like Ontario, proceeded by Order in Council" (68 D.L.R. (3d) 452, at pp. 503-4).

Some of the s. 4(3) agreements, for example those of Nova Scotia and Prince Edward Island, were backed by provincial legislation which was much more explicit as to the binding effect of the federal Act and Guidelines upon the provincial public sector than is the Manitoba legislation in this case: see the *Anti-Inflation (Nova Scotia) Act*, 1975 (N.S.), c. 54; *An Act to Authorize a Federal-Provincial Anti-Inflation Agreement*, 1975, (P.E.I.), c. 63. New Brunswick enacted legislation which, without being as explicit as that of Nova Scotia and of Prince Edward Island, was particular authorizing legislation relating to the

gouvernement de l'Ontario à l'autorité fédérale. L'administration et l'application de la Loi et des Indicateurs sont confiées au fédéral, bien que leur champ d'application soit régi par l'accord à l'égard du secteur public provincial.

J'oppose à cela l'effet du par. 4(4) qui, à mon avis, prévoit que la mise en application des indicateurs est confiée à la *province* qui les incorporera à la législation provinciale, ce qui exigera certaines dispositions exécutoires pour assurer, en cas d'incompatibilité, la prépondérance des indicateurs sur toute autre loi provinciale.

Pour éviter toute confusion, j'ajouterais que, dans la dernière citation, l'expression «la législation fédérale [...] est incorporée à la législation ontarienne» vise pareille incorporation par un accord conclu en vertu du par. 4(3) qui prévoit l'application de la Loi et des indicateurs conformément aux conditions de l'accord. Dans ce sens, comme le dit l'extrait cité, l'application en est confiée au fédéral et non au provincial.

Dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, l'Ontario, comme le Manitoba en l'espèce, a cherché à conclure un accord en vertu du par. 4(3), et c'est dans cette optique que la Cour a déclaré que le pouvoir du gouvernement ontarien à cet égard n'était «fondé sur aucune loi provinciale, contrairement aux accords conclus par toutes les autres provinces, à l'exception de Terre-Neuve, qui, comme l'Ontario, a procédé par arrêté en conseil» (68 D.L.R. (3d) 452, aux pp. 503 et 504).

Certains accords conclus en vertu du par. 4(3), par exemple ceux de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard, sont fondés sur une loi provinciale beaucoup plus explicite quant à l'application au secteur public provincial de la loi fédérale et des indicateurs que ne l'est la Loi du Manitoba: voir l'*Anti-Inflation (Nova Scotia) Act*, 1975 (N.-É.), c. 54; *An Act to Authorize a Federal-Provincial Anti-Inflation Agreement*, 1975 (Î.-P.-É.), c. 63. Le Nouveau-Brunswick a édicté une loi qui, sans être aussi explicite que celles de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard, autorise spécifiquement l'application de la Loi

application of the *Anti-Inflation Act*: see 1975 (N.B.), c. 93. British Columbia legislation, the *Anti-Inflation Measures Act*, enacted June 9, 1976, appears to authorize a s. 4(4) agreement by reason of its provision for the appointment of persons to carry out the purposes of the Act and the terms of any agreement entered into with Canada for the application of the federal Act and Guidelines in the provincial public sector. Alberta passed somewhat similar legislation, *The Temporary Anti-Inflation Measures Act*, 1975 (Alta.), c. 83, which went farther in the s. 4(4) direction by establishing its own Anti-Inflation Measures Board and its own enforcement procedures. Quebec, on the other hand, passed its own *Anti-Inflation Act* (see 1975 (Que.), c. 16), defining its public sector scope and its administration under its provisions without any apparent dovetailing with the federal Act and Guidelines. Ontario cured the defect shown up by this Court in the *Anti-Inflation* reference by legislation ratifying the purported s. 4(3) agreement that the Government had made, and by providing that the agreement as ratified by the Act would prevail against any other law of Ontario in case of inconsistency: see *The Anti-Inflation Agreement Act*, 1976 (Ont.), c. 61. Newfoundland also enacted a confirming statute *The Federal-Provincial Anti-Inflation Agreement Act*, 1976 (Nfld.), No. 52, which expressly provided that the federal Act and Guidelines be binding in the provincial public sector and that they were to have effect notwithstanding anything to the contrary in any other Newfoundland statute or law.

Such specific legislation as was enacted by Nova Scotia, Prince Edward Island and New Brunswick, and such confirmatory legislation as was enacted by Ontario and Newfoundland (the former after the decision of this Court in the *Anti-Inflation* reference, the latter after the hearing in this Court but before the decision) does not determine the success of the challenge offered to the effectiveness of the federal Act and Guidelines in the Manitoba public sector in the present case. While it may more clearly establish their operative force in respect of the public sector in those Provinces, it cannot be said that general legislation such as is found in s. 16 of *The Executive Government*

anti-inflation: voir 1975 (N.-B.), c. 93. La Loi de la Colombie-Britannique, l'*Anti-Inflation Measures Act*, édictée le 9 juin 1976, paraît autoriser la conclusion d'un accord en vertu du par. 4(4) puisqu'elle prévoit la nomination de personnes chargées de mettre en œuvre la Loi et tout accord conclu avec le Canada pour l'application de la loi fédérale et des indicateurs au secteur public provincial. L'Alberta a adopté une loi similaire, *The Temporary Anti-Inflation Measures Act*, 1975 (Alberta), c. 83, qui va plus loin en ce qui concerne le par. 4(4) puisqu'elle établit sa propre commission de lutte contre l'inflation et ses propres procédures d'application. Le Québec, pour sa part, a adopté la *Loi concernant les mesures anti-inflationnistes*, (1975 (Qué.), c. 16), qui fixe sa portée vis-à-vis du secteur public provincial et des règles d'application sans aucun lien apparent avec la loi fédérale et les indicateurs. L'Ontario a remédié à l'omission constatée par cette Cour dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation* en promulguant une loi ratifiant l'accord conclu en vertu du par. 4(3) par le gouvernement et prévoyant que l'accord ainsi ratifié prévaudrait, en cas d'incompatibilité, sur toute autre loi de l'Ontario: voir *The Anti-Inflation Agreement Act*, 1976 (Ont.), c. 61. Terre-Neuve a également promulgué une loi confirmative, *The Federal-Provincial Anti-Inflation Agreement Act*, 1976 (Terre-Neuve), n° 52, qui prévoit expressément que le secteur public provincial est assujéti à la loi fédérale et aux indicateurs qui s'appliqueront nonobstant toute disposition contraire d'une autre loi de Terre-Neuve.

Des lois spéciales, comme celles de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick, et des lois confirmatives comme celles de l'Ontario et de Terre-Neuve (la première adoptée avant que jugement ne soit rendu par cette Cour dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation* et la deuxième, après l'audition mais avant le prononcé du jugement) ne permettent pas en l'espèce de tirer une conclusion sur l'application de la loi fédérale et des indicateurs au secteur public du Manitoba. Bien que ces lois spéciales établissent plus clairement leur force exécutoire à l'égard du secteur public de ces provinces, on ne peut dire qu'une législation d'ordre général, comme l'art. 16

Organization Act is *ipso facto* ineffective for reaching the same end.

It is one thing to regard s. 16 as itself authorizing a change in provincial law by reason of an agreement authorized thereunder through which the change is made by incorporating into the agreement provisions of a federal statute to operate as provincial law. I would agree that in such a case the mere entry into an agreement cannot accomplish such a change because the agreement leads nowhere except back to its source which is s. 16. That, however, is not this case. It is another thing to view s. 16 as providing a legislative base for an agreement which becomes operative under federal law and which makes that law, as federal law, applicable in a Province to the extent provided in the agreement. That is this case and, in my opinion, s. 16 is apt for this purpose.

I would dismiss the appeal.

The judgment of Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ. was delivered by

RITCHIE J.—This is an appeal brought *per saltum* with leave of this Court and consent of all parties concerned from a judgment rendered by Mr. Justice Nitikman in Manitoba Court of Queen's Bench before whom the present application was brought by the Manitoba Government Employees Association. Mr. Justice Nitikman summarized the nature of the Order applied for at the outset of his judgment in the following terms:

Applicant moves for an order declaring and determining

(a) "that the Memorandum of agreement purportedly made on February 25, 1976, between the Government of Canada and the Government of the Province of Manitoba does not have the effect of rendering the Anti-Inflation Act and guidelines made thereunder applicable to the provincial public sector in Manitoba as said term is defined in the Anti-Inflation Act and the said memorandum of agreement."

(b) "that the collective agreement dated February 5, 1976 made between the Manitoba Liquor Control Commission and the Manitoba Government Employees Association, is binding on the parties thereto and that a failure on the part of the Manitoba Liquor Control Commission to comply with the terms

de *The Executive Government Organization Act*, ne peut pas atteindre *ipso facto* le même but.

C'est une chose de considérer que l'art. 16 autorise lui-même une modification du droit provincial par la conclusion d'un accord dans lequel seront incorporées les dispositions d'une loi fédérale qui doit s'appliquer en tant que législation provinciale. J'admets que, dans un tel cas, la seule conclusion d'un accord ne peut entraîner pareille modification parce qu'il ne fait que renvoyer à sa source, c'est-à-dire l'art. 16. Ce n'est pas cependant le cas en l'espèce. C'est tout autre chose de considérer que l'art. 16 donne une base législative à un accord qui devient exécutoire en vertu d'une loi fédérale et qui rend cette loi, à titre de loi fédérale, applicable à une province dans la mesure prévue dans l'accord. C'est le cas en l'espèce et, à mon avis, l'art. 16 convient à cette fin.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Le jugement des juges Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré a été rendu par

LE JUGE RITCHIE—Pourvoi est interjeté, *per saltum*, sur autorisation de cette Cour et sur consentement en bonne et due forme de toutes les parties, d'une décision du juge Nitikman de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba à laquelle la présente demande avait été soumise par la Manitoba Government Employees Association. En préambule à son jugement, le juge Nitikman a résumé en ces termes la nature de l'ordonnance recherchée:

[TRADUCTION] La requérante demande une ordonnance portant

a) «que l'accord apparemment conclu le 25 février 1976 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la province du Manitoba ne rend pas la Loi anti-inflation ni les indicateurs fixés sous son régime applicables au secteur public du Manitoba tel que défini dans la Loi anti-inflation et ledit accord»;

b) «que la convention collective signée le 5 février 1976 par la Manitoba Liquor Control Commission et la Manitoba Government Employees Association lie les parties et que le défaut de la Manitoba Liquor Control Commission d'en respecter les termes et conditions, notamment de payer les salaires qui y sont

and conditions thereof, including the payment of the wages therein provided, would constitute a breach of the said agreement."

and, as well, for an order to quash the order of the Administrator dated August 27, 1976, whereby the said Administrator purported to, inter alia, limit compensation increases to employees of the Manitoba Liquor Control Commission to 12% and to order payment of \$300,000.00 to the Crown in right of Canada representing the purported excess wages paid since January 1, 1976, under the collective agreement dated February 5, 1976, made between the Manitoba Government Employees Association and the Manitoba Liquor Control Commission.

In dismissing the application, Mr. Justice Nitikman founded his judgment on the ground that s. 16 of *The Executive Government Organization Act*, 1970 (Man.), c. 17, which is hereinafter recited, provided the necessary legislative authority for the provincial Order in Council authorizing the execution of the agreement between Canada and Manitoba which purported to bring into effect in that Province the provisions of the *Anti-Inflation Act*, 1974-75-76 (Can.), 75, and the Guidelines made thereunder.

The learned judge of first instance concluded his reasons for judgment with the following paragraph:

For all of the reasons previously set out I hold that Section 16 of the *Executive Government Organization Act* provides the necessary legislative authority for Order-in-Council 10-76 which authorized the Honourable the First Minister of the Government of Manitoba to execute on behalf of Manitoba the agreement with the Government of Canada pursuant to Section 4(3) of the *Anti-Inflation Act* and as a result of the execution of the agreement between Canada and Manitoba the *Anti-Inflation Act* is binding on and the Guidelines made thereunder apply to the public sector of Manitoba and have been since the execution of the agreement which is dated February 25, 1976, with effect from and after October 14, 1975, as set out in said agreement.

Having reached the conclusion on the first sought order, it becomes unnecessary to deal with the second and third orders.

I think it perhaps pertinent to observe at the outset that the notice of motion for leave to appeal to this Court was made by the Manitoba Govern-

prévu, constituerait une violation de ladite convention»,

et également, l'annulation de l'ordonnance du Directeur, rendue le 27 août 1976, visant notamment à limiter à 12% l'augmentation des rémunérations des employés de la Manitoba Liquor Control Commission et ordonnant de payer \$300,000 à la Couronne du chef du Canada, soit le prétendu excédent de salaires versés depuis le 1^{er} janvier 1976 en vertu de la convention collective du 5 février 1976 conclue entre la Manitoba Government Employees Association et la Manitoba Liquor Control Commission.

Le juge Nitikman a rejeté la demande au motif que l'art. 16 de *The Executive Government Organization Act*, 1970 (Man.), c. 17 (cité ci-dessous), autorise l'adoption, par décret provincial, de l'accord intervenu entre le Canada et le Manitoba pour donner effet, dans cette province, aux dispositions de la *Loi anti-inflation*, 1974-75-76 (Can.), c. 75, et aux indicateurs fixés sous son régime.

Le savant juge de première instance a conclu ainsi ses motifs de jugement:

[TRADUCTION] Pour les motifs susmentionnés, je suis d'avis que l'art. 16 de *The Executive Government Organization Act* confère le pouvoir d'adopter légitimement le décret 10-76 qui autorise le premier ministre du Manitoba à conclure, au nom du Manitoba, un accord avec le gouvernement du Canada, conformément au par. 4(3) de la *Loi anti-inflation*, que l'accord ainsi conclu entre le Canada et le Manitoba rend la *Loi anti-inflation* et les indicateurs applicables au secteur public du Manitoba et ce, dès la conclusion de l'accord, le 25 février 1976, avec effet rétroactif au 14 octobre 1975, comme le prévoit ladite entente.

Vu ma conclusion sur la première ordonnance recherchée, il est inutile d'examiner les deuxième et troisième ordonnances demandées.

Il convient de noter dès maintenant que l'avis de requête pour autorisation d'appel à cette Cour, soumis par la Manitoba Government Employees'

ment Employees' Association and contained the following, amongst other, grounds:

(3) That the proceedings in this cause involve the interpretation of the Judgment of this Honourable Court pronounced on July 12, 1976 in the Reference on the Constitutionality of *The Anti-Inflation Act* and, in particular, the remarks made by The Right Honourable Bora Laskin, P.C., C.J.C., with respect to the legal effect of agreements entered into by the Provinces pursuant to Section 4(3) of *The Anti-Inflation Act* and the manner in which *The Anti-Inflation Act* and Guidelines made thereunder are to be rendered applicable to the Provincial Public Sectors, in particular, the provincial public sector of Manitoba;

(4) That the Applicant's position rests, to a great extent, upon the interpretation to be given to the remarks of this Honourable Court in the Constitutional Reference on *The Anti-Inflation Act*, and in particular "... the statement of the Chief Justice to the effect that all the other provinces save Newfoundland and Ontario had legislative authority in respect of their agreements with Canada ...", and whether, by such a statement, this Honourable Court decided all such agreements had proper statutory authority;

(5) That the proceedings in this cause involve the interpretation and application of Section 16 of *The Executive Government Organization Act* of Manitoba which was enacted in 1970, and in particular, whether or not said Section provides sufficient statutory authority for the Province of Manitoba to enter into an agreement with the Government of Canada pursuant to Section 4(3) of *The Anti-Inflation Act*, which would have the effect of altering the existing law of Manitoba or of extinguishing or modifying or otherwise interfering with the rights which have been vested under the collective agreement made between the Manitoba Government Employees Association and one of the agencies of the Government of Manitoba, namely, the Manitoba Liquor Control Commission, which collective agreement antedates the agreement purportedly made between the Government of Canada and the Government of the Province of Manitoba, and which collective agreement was entered into pursuant to the provisions of the *The Labour Relations Act* enacted in 1972; ...

In view of the fact that in my opinion the issue raised by this appeal turns upon the construction to be placed on s. 16 of *The Executive Government Organization Act* in conjunction with s. 4(3) of the

Association, invoque, parmi d'autres, les motifs suivants:

[TRADUCTION] (3) Que les présentes procédures requièrent l'interprétation du jugement prononcé le 12 juillet 1976 par cette honorable Cour dans le renvoi relatif à la validité de la *Loi anti-inflation* et, en particulier, celle des observations du juge en chef du Canada, le très honorable Bora Laskin, C.P., relativement aux effets juridiques des accords conclus par les provinces conformément au par. 4(3) de la *Loi anti-inflation* et à la façon dont la *Loi anti-inflation* et les indicateurs fixés sous son régime s'appliquent aux secteurs publics provinciaux, en particulier au secteur public provincial du Manitoba;

(4) Que la thèse de la requérante repose, dans une large mesure, sur l'interprétation qu'il faut donner aux observations de cette honorable Cour dans le renvoi relatif à la constitutionnalité de la *Loi anti-inflation*, et en particulier à la déclaration du juge en chef selon laquelle dans toutes les autres provinces, à l'exception de Terre-Neuve et de l'Ontario, un texte législatif autorise la conclusion d'accords avec le Canada, et sur la question de savoir si, par une telle déclaration, cette honorable Cour a jugé que tous ces accords avaient été conclus en vertu d'un pouvoir statuaire légitime;

(5) Que les présentes procédures requièrent l'interprétation de l'art. 16 de *The Executive Government Organization Act* du Manitoba qui a été promulguée en 1970, et son application, et en particulier, la détermination du point de savoir si cet article accorde à la province du Manitoba le pouvoir statuaire de conclure un accord avec le gouvernement du Canada conformément au par. 4(3) de la *Loi anti-inflation*, ce qui aurait pour effet de modifier la législation du Manitoba, d'abolir, atténuer ou autrement modifier les droits qui ont été accordés par la convention collective signée par la Manitoba Government Employees Association et une des régies du Manitoba, la Manitoba Liquor Control Commission, cette convention collective ayant été conclue conformément aux dispositions de *The Labour Relations Act* de 1972, antérieurement à la signature de l'accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Manitoba; ...

Puisqu'à mon avis, le point en litige dans ce pourvoi porte sur l'interprétation qu'il faut donner à l'art. 16 de *The Executive Government Organization Act* lu conjointement avec le par. 4(3) de la

Anti-Inflation Act, I find it necessary to reproduce that section at the outset:

4. (3) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with the government of a province providing for the application of this Act and the guidelines to

- (a) Her Majesty in right of that province,
- (b) agents of Her Majesty in that right,
- (c) bodies described in paragraphs (2)(b) and (c), and
- (d) bodies prescribed by the regulations pursuant to paragraph (2)(d),

or any of such bodies, agents and Her Majesty in that right, and where any such agreement is entered into, this Act is binding in accordance with the terms of the agreement and the guidelines apply in accordance with the terms thereof with effect on and after the day on and after which the guidelines apply, by virtue of the operation of this Act, with respect to Her Majesty in right of Canada.

In the *Reference re Anti-Inflation Act*, (hereinafter referred to as "the Reference") which is now conveniently reported in 68 D.L.R. (3d) at p. 452, the second question posed for the opinion of the Court was phrased as follows:

2. If the Anti-Inflation Act is intra vires the Parliament of Canada, is the Agreement entitled "Between the Government of Canada and the Government of the Province of Ontario", entered into on January 13, 1976, (a copy of which is annexed hereto together with copies of the Orders of the Governor in Council and the Lieutenant Governor in Council as Annex "B") effective under the Anti-Inflation Act to render that Act binding on, and the Anti-Inflation Guidelines made thereunder applicable to, the provincial public sector in Ontario as defined in the Agreement.

In that case the agreement in question had been executed on behalf of the Province of Ontario under the authority of an Order in Council unsupported by any provincial legislation authorizing its execution.

In the course of delivering the unanimous opinion of the Court that the second question should be answered in the negative, Chief Justice Laskin had occasion to say, at p. 504:

If the agreement alone has the effect contended for, it imposes the Guidelines and accompanying sanctions of the provincial public sector, thereby altering the existing

Loi anti-inflation, je crois qu'il est nécessaire de citer au départ cet article:

4. (3) Le Ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec le gouvernement d'une province un accord prévoyant l'application de la présente loi et des indicateurs

- a) à Sa Majesté du chef d'une province,
- b) à ses mandataires,
- c) aux organismes visés aux alinéas (2)b) et c), et
- d) aux organismes désignés par règlement en vertu de l'alinéa (2)d);

la présente loi s'applique, dès la conclusion de l'accord, conformément aux conditions qu'il stipule et les indicateurs s'appliquent, aux mêmes conditions, à compter de la date à laquelle les indicateurs s'appliquent à Sa Majesté du chef du Canada par l'effet de la présente loi.

Dans le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation* (ci-après appelé «le Renvoi») qui est maintenant commodément publié à 68 D.L.R. (3d) à la p. 452, la deuxième question soumise à la Cour était la suivante:

2. Si la Loi anti-inflation est constitutionnelle, l'Accord intitulé «Between the Government of Canada and the Government of the Province of Ontario», conclu le 13 janvier 1976 (dont un exemplaire, de même que le texte des décrets du gouverneur et du lieutenant-gouverneur en conseil, figurent à l'annexe «B» ci-après), a-t-il pour effet d'assujettir le secteur public ontarien, tel que défini dans ledit accord, à la Loi et aux Indicateurs anti-inflation?

Dans cette affaire, l'accord avait été conclu au nom de la province de l'Ontario en vertu d'un décret qui n'était autorisé par aucun texte législatif provincial.

La Cour décida unanimement de répondre négativement à la deuxième question, par la voix du juge en chef Laskin, qui dit à ce sujet (à la p. 504):

Si l'accord seul a l'effet prétendu, il impose les Indicateurs et leurs sanctions au secteur public provincial et, par le fait même, modifie la loi existante de l'Ontario et

law of Ontario and precluding changes in that law that are inconsistent with the Guidelines: see s. 4(1) of the *Anti-Inflation Act*. I am unable to appreciate how the provincial Executive, *suo motu*, can accomplish such a change. I agree, of course, that the Executive or a Minister authorized by it may be the proper signatory of an agreement to which the Government of Ontario is a party. That, however, is merely the formality of execution; and even if the agreement is binding upon the Government of Ontario as such, on the analogy of treaties which may bind the contracting parties but yet be without domestic force, that would not make the agreement part of the law of Ontario binding upon persons purportedly affected by it.

The contention of the Attorney-General of Ontario that the Crown in right of Ontario, represented by the Lieutenant-Governor, has a common law power and capacity to enter into agreements if there are no statutory restrictions does not answer the question of authority to effect changes in Ontario law through such agreements. The issue here is not prerogative power alone or the authority to exercise a prerogative power when given by Order in Council so as to place responsibility for it upon the Ministers present at the meeting of the Executive Council. Nor does the issue engage any concern with responsible Government and the political answerability of the Ministers to the Legislative Assembly. Rather what is at issue is the right of the Crown, although duly protected by an Order in Council, to bind its subjects in the Province to laws not enacted by the Legislature nor made applicable to such subjects by adoption under authorizing legislation. There is no principle in this country, as there is not in Great Britain, that the Crown may legislate by proclamation or Order in Council to bind citizens where it so acts without support of a statute of the Legislature: see Dicey, *Law of the Constitution*, 10th ed. (1959), pp. 50-54.

The fact that the Crown can contract carries the matter no farther than that the contract may be binding upon it or that it may sue the other contracting party on the contract. What we have here is not a contract in this sense at all, but an agreement to have certain legislative enactments become operative as provincial law.

Finally, in one of the closing passages of his judgment, the Chief Justice observed:

It is one thing for the Crown in right of a Province to contract for itself; it is a completely different thing for it to contract for the application to its inhabitants, and to labour organizations in the Province, of laws to govern their operations and relations without statutory author-

empêche d'y apporter des modifications incompatibles avec les Indicateurs: voir art. 4.(1) de la *Loi anti-inflation*. Je ne vois pas comment le pouvoir exécutif provincial pourrait, de son chef, effectuer de tels changements. Naturellement, je suis d'accord que l'exécutif, ou un ministre autorisé par lui, peut régulièrement signer un accord auquel le gouvernement de l'Ontario est partie. Toutefois, cela ne vise que la formalité de la signature; même si l'accord lie le gouvernement de l'Ontario comme tel, par analogie avec les traités qui peuvent lier les parties contractantes mais sans avoir d'effet en droit interne, il ne devient pas une loi de l'Ontario à l'égard des personnes qu'il prétend obliger à s'y conformer.

La prétention du procureur général de l'Ontario, savoir que Sa Majesté du chef de l'Ontario, représentée par le lieutenant-gouverneur, a de droit commun, en l'absence de restriction législative, le pouvoir et la capacité de conclure des accords, ne démontre pas l'existence du pouvoir de modifier les lois de l'Ontario par de tels accords. La question en litige n'est pas l'étendue de la prérogative de l'exécutif ni le droit de l'exercer en vertu d'un arrêté en conseil de manière que la responsabilité incombe aux ministres présents à la réunion du Conseil exécutif. Il ne s'agit pas non plus de la théorie du gouvernement responsable ni de la responsabilité politique des ministres devant l'Assemblée législative. Ce qui est en litige, c'est le pouvoir du gouvernement provincial, même dûment autorisé par arrêté en conseil, d'assujettir les citoyens de la province à des lois qui n'ont pas été adoptées par la législature ou rendues applicables par décret émis en vertu d'une loi. Rien ne permet à Sa Majesté, en ce pays comme en Grande-Bretagne, de légiférer par proclamation, décret ou arrêté en conseil de façon à lier les citoyens sans s'appuyer sur une loi de la législature: voir Dicey, *Law of the Constitution* (10^e éd. 1959), pp. 50-54.

Le pouvoir de contracter qu'a le gouvernement ne signifie rien de plus qu'il peut se trouver lié par le contrat ou peut poursuivre l'autre partie contractante. Ce que nous avons en l'espèce n'est aucunement une obligation contractuelle en ce sens, mais un accord ayant pour objet de donner à certaines dispositions législatives l'effet d'une loi provinciale.

Enfin, il a fait remarquer, dans un des derniers paragraphes de son jugement:

Ce n'est pas, de la part de Sa Majesté du chef d'une province, de s'engager en son nom que de s'engager à ce que les citoyens et les associations de travailleurs de la province soient assujettis à des lois qui régissent leurs activités d'une certaine manière, sans autorité législative

ity to that end. This would be, in effect, to legislate in the guise of a contract. The terms of the present agreement, at their narrowest, embrace more than what the Crown can bring under contractual obligation of its own authority.

I have quoted at such length from the judgment of the Chief Justice in his answer to the second question posed by the Reference because I was one of those who agreed with it and I accept it as a statement of the existing law in this country.

The first covenant of the agreement entered into between the Government of Canada and the Province of Manitoba on February 25, 1976, provided that:

(1) Canada and the Province hereby agree that the federal act and the national guidelines shall apply to the provincial public sector.

This covenant purported to subject the provincial public sector to the provisions of the *Anti-Inflation Act* and the Guidelines made thereunder which were at variance with the terms of a collective agreement entered into between the appellant and the Manitoba Liquor Control Commission made pursuant to the provisions of *The Labour Relations Act* of Manitoba, 1972 (Man.), c. 75. In the implementation of the covenant above referred to and pursuant to the authority vested in him by s. 20(1) of the *Anti-Inflation Act*, the Anti-Inflation Administrator of that Act made an order overriding the terms of the collective agreement and limiting any increase in the salaries of the employees to a maximum annual average increase of 12 per cent and requiring the Liquor Control Commission of Manitoba to repay to Her Majesty in right of Canada the amount of increases paid in accordance with the collective agreement between January 1, 1976, and the date of the order (August 27, 1976). This amounted to the sum of \$300,000.

I had thought that the negative answer of this Court to the second question posed by the Reference constituted a decision that the public sector in a province could only be bound by a s. 4(3) agreement with the Government of Canada when the execution of that agreement had been authorized by a statute of the province directed to that end, and that an order of the Lieutenant-Governor

à cette fin. Cela équivaut à légiférer sous l'apparence d'un contrat. Les conditions de l'accord en l'espèce, même dans leur sens le plus restreint, dépassent le cadre à l'intérieur duquel Sa Majesté peut, de sa propre autorité, s'engager contractuellement.

J'ai cité aussi longuement la réponse du Juge en chef à la deuxième question du Renvoi parce que je suis de ceux qui y ont souscrit et que je l'accepte comme l'énoncé de l'état du droit au Canada.

La première clause de l'accord conclu par le gouvernement du Canada et la province du Manitoba le 25 février 1976, prévoit que:

[TRANSLATION] (1) Le Canada et la Province conviennent par les présentes que la loi fédérale et les indicateurs nationaux s'appliqueront au secteur public provincial.

Cette clause avait pour but d'assujettir le secteur public provincial aux dispositions de la *Loi anti-inflation* et aux indicateurs fixés sous son régime. Ces derniers étaient incompatibles avec les conditions de la convention collective conclue conformément aux dispositions de *The Labour Relations Act* of Manitoba, 1972 (Man.), c. 75, entre l'appelante et la Manitoba Liquor Control Commission. Afin d'appliquer la clause précitée et conformément aux pouvoirs qui lui étaient accordés par le par. 20(1) de la *Loi anti-inflation*, le Directeur nommé en vertu de cette loi a rendu une ordonnance qui dérogeait à la convention collective en limitant l'augmentation annuelle moyenne des salaires des employés à un maximum de 12 pour cent et en exigeant que la Liquor Control Commission du Manitoba remette à sa Majesté du chef du Canada le montant correspondant à l'excédent des augmentations versées conformément à la convention collective entre le 1^{er} janvier 1976 et la date de l'ordonnance (27 août 1976), soit \$300,000.

J'avais cru comprendre que la réponse négative de la présente Cour à la deuxième question du Renvoi signifiait que le secteur public d'une province n'était lié par un accord conclu avec le gouvernement du Canada en vertu du par. 4(3) que lorsque cet accord était autorisé par une loi provinciale à cet effet et qu'un décret du lieutenant-gouverneur en conseil non autorisé par

in Council unsupported by any such legislation and purporting to provide such authority was ineffective to bind the employees in the provincial public sector. As will appear from the passages quoted above, the Reference was concerned with an order of the Lieutenant-Governor in Council of Ontario purporting to authorize the signing of such an agreement and it was my understanding that it was because this Order in Council "was not backed by provincial legislative authority" that it was found to be ineffective to make the *Anti-Inflation Act* and Guidelines applicable to the provincial public sector in Ontario.

Having regard to this finding, it appears to me that the question to be answered in this appeal is whether the Order in Council relied on in this case was "backed up" by any statute of the Province of Manitoba authorizing its execution and thereby requiring the employees in the public sector of that Province to comply with terms basically different from those contained in the outstanding collective agreement duly made and authorized under the law of Manitoba as it existed at the time when it was made.

In the Order in Council authorizing the Government of Manitoba to enter into the agreement with the Government of Canada, the provisions of s. 16 of *The Executive Government Organization Act* are recited as follows:

WHEREAS section 16 of The Executive Government Organization Act, being chapter E170 of The Revised Statutes, provides in part as follows:

16. The Lieutenant Governor in Council may authorize a minister, for and on behalf of the government, or an agency of the government, to enter into an agreement with

- (a) the Government of Canada, or a minister or agency of the Government of Canada; or
- (b) ...
- (c) ...
- (d) ...

for the benefit or purposes of the residents of Manitoba or any part thereof.

The Order then proceeds to recite that:

... it is deemed for the benefit of the residents of Manitoba for the Government of Manitoba to enter into an agreement with the Minister of Finance providing for

pareille loi et ayant pour but d'accorder ce pouvoir ne liait pas les employés du secteur public provincial. Comme les extraits cités précédemment l'indiquent, le Renvoi avait trait à un décret du lieutenant-gouverneur en conseil de l'Ontario qui avait pour but d'autoriser la signature d'un tel accord et j'avais cru comprendre qu'on avait jugé que le secteur public provincial de l'Ontario n'était pas assujéti à la *Loi anti-inflation* ni aux indicateurs parce que le décret «n'était fondé sur aucune loi provinciale».

Compte tenu de cette décision, il semble que la question soulevée par le présent pourvoi est de savoir si le décret invoqué en l'espèce est «fondé» sur une loi habilitante de la province du Manitoba et peut ainsi imposer aux employés du secteur public de cette province des conditions fondamentalement différentes des stipulations d'une convention collective en vigueur, régulièrement conclue et autorisée par la législation du Manitoba.

Le décret donnant au gouvernement du Manitoba le pouvoir de conclure un accord avec le gouvernement du Canada, cite les dispositions de l'art. 16 de *The Executive Government Organization Act*:

[TRANSLATION] ATTENDU qu'il est prévu à l'art. 16 de The Executive Government Organization Act, chap. E170 des Statuts révisés que:

16. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut autoriser un ministre à conclure un accord, au nom du gouvernement ou d'un de ses mandataires, avec

- a) le gouvernement du Canada, un de ses ministres ou mandataires; ou
- b) ...
- c) ...
- d) ...

dans l'intérêt et à l'avantage des habitants du Manitoba ou d'une partie.

Le décret expose ensuite que:

[TRANSLATION] ... il est dans l'intérêt des habitants du Manitoba que le gouvernement du Manitoba conclue avec le ministre des Finances un accord prévoyant l'ap-

the application of the Anti-Inflation Act and the guidelines established thereunder to Her Majesty in right of the province, . . .

And in conclusion it is recommended:

THAT the Government of Manitoba be authorized to enter into an agreement with the Government of Canada . . . *providing for the application of the Anti-Inflation Act and the guidelines established thereunder to the provincial public sector* and that the Honourable the First Minister of the Government of Manitoba be authorized to execute the agreement for and on behalf of the Government of Manitoba.

(The italics are my own.)

It will be observed that *The Executive Government Organization Act* (1970) is a general statute making no reference to any specific area of government action but what is contended here is that s. 16 nevertheless vests in the Lieutenant-Governor in Council authority to enter into binding agreements having the force of law and containing terms which are inconsistent with the provisions of a statute dealing with the specific area of labour relations (*The Labour Relations Act* (1972)) which was enacted two years later. Section 64 of *The Labour Relations Act* provides that:

A collective agreement entered into by a bargaining agent is, subject to and for the purpose of this Act, binding upon

- (a) The bargaining agent and every employee in the unit of employees to which the collective agreement applies;
- (b) The employer who has entered into the collective agreement or on whose behalf the collective agreement has been entered into; . . .

The collective agreement in question was entered into by the duly certified bargaining agent of the appellant for the purpose, amongst other things, of establishing and maintaining rates of pay, hours of work and other working conditions and conditions of employment. In fulfilment of this purpose the agreement contained an elaborate schedule establishing rates of pay for various classes of employees and there can be little doubt that the provision for these rates had the force of law.

Section 4.1(1) of the *Anti-Inflation Act* is concerned with:

plication de la Loi anti-inflation et des indicateurs fixés sous son régime à Sa Majesté du chef de la province, . . .

Enfin, il recommande:

[TRANSLATION] QUE le gouvernement du Manitoba soit autorisé à conclure un accord avec le gouvernement du Canada . . . *prévoyant l'assujettissement du secteur public provincial à la Loi anti-inflation et aux indicateurs fixés sous son régime* et que l'honorable Premier ministre du gouvernement du Manitoba soit autorisé à signer l'accord au nom du gouvernement du Manitoba.

(Les italiques sont de moi.)

Il convient de remarquer que *The Executive Government Organization Act* (1970) est une loi d'ordre général qui ne fait spécifiquement référence à aucun domaine d'action gouvernementale. On prétend toutefois en l'espèce que l'art. 16 confère au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de conclure des ententes exécutoires ayant force de loi même si elles sont en partie incompatibles avec les dispositions de la loi spéciale relative aux relations de travail (*The Labour Relations Act* (1972)) qui a été édictée deux ans plus tard. L'article 64 de *The Labour Relations Act* prévoit que:

[TRANSLATION] Une convention collective conclue par un agent négociateur lie, sous réserve et aux fins de la présente loi,

- a) l'agent négociateur et tout travailleur de l'unité d'employés à qui elle s'applique;
- b) l'employeur qui a conclu la convention ou au nom de qui cette dernière a été conclue; . . .

La convention collective en cause a été conclue par l'agent négociateur régulièrement accrédité de l'appelante afin, notamment, de fixer les taux de salaires, la durée du travail et les autres conditions de travail et d'emploi. Dans ce but, la convention contenait un tableau détaillé établissant les taux de salaires des différentes classes d'employés et il est certain que ces taux avaient force de loi.

Le paragraphe 4.1(1) de la *Loi anti-inflation* vise:

4.1 (1) Any body that, pursuant to any other Act or law, establishes or approves the prices or profit margins of any . . . person to whom the guidelines or any provision or provisions of the guidelines apply . . .

and which provides that:

. . . to the extent that those guidelines are inconsistent with any Act or law otherwise governing that body in the exercise of its powers and the performance of its duties and functions, the guidelines prevail.

The effect of Mr. Justice Nitikman's judgment is that the *Anti-Inflation Act* and the Guidelines passed thereunder were incorporated as law in Manitoba by the agreement between Canada and Manitoba which was executed 16 days after the collective agreement. This would mean that legislation of a general character, *i.e.*, *The Executive Government Organization Act*, should be interpreted as affording authority to override subsequent legislation dealing with a particular subject, *i.e.*, labour relations, by the passage of an Order in Council.

This reasoning appears to me to run contrary to the general principle expressed in the following terms in Halsbury's *Laws of England*, 3rd ed., vol. 36 at p. 468:

To the extent that the continued application of a general enactment to a particular case is inconsistent with special provision subsequently made as respects that case, the general enactment is overridden by the particular, the effect of the latter being to exempt the case in question from the operation of the general enactment or, in other words, to repeal the general enactment in relation to that case.

This is the principle adopted by Riddell J.A. in *Re Township of York and Township of North York*² where he said, at p. 648:

It is, of course, elementary that special legislation overrides general legislation in case of a conflict—the general maxim is *Generalia specialibus non derogant* . . . —even where the general legislation is subsequent: *Barker v. Edgar*, [1898] A.C. 748, at p. 754, in the Judicial Committee. The reason is that the Legislature has given attention to the particular subject and made provision for it, and the presumption is that such provision is not to be interfered with by general legislation intended for a wide range of objects: . . .

² (1925), 57 O.L.R. 644.

4.1 (1) Tout organisme qui, en vertu d'une autre loi ou règle de droit, établit ou approuve les prix ou les marges bénéficiaires . . . d'une personne assujettie à toutes dispositions des indicateurs . . .

et prévoit que:

. . . les dispositions des indicateurs l'emportent sur toute autre loi ou règle de droit qui régit l'organisme.

Aux termes de la décision du juge Nitikman, l'accord intervenu entre le Canada et le Manitoba 16 jours après la signature de la convention collective a eu pour effet d'introduire la *Loi anti-inflation* et les indicateurs fixés sous son régime dans le droit manitobain. Cela voudrait dire qu'on doit interpréter une loi d'ordre général, en l'occurrence *The Executive Government Organization Act*, comme accordant le pouvoir de déroger, par décret, à une législation subséquente portant sur un domaine particulier, savoir, les relations de travail.

Ce raisonnement me semble contraire au principe général formulé en ces termes par Halsbury, *Laws of England*, 3^e éd., vol. 36 à la p. 468:

[TRADUCTION] Dans la mesure où l'application d'une loi générale à un cas particulier est incompatible avec une disposition spéciale édictée par la suite à cet égard, la loi spéciale l'emporte sur la loi générale car elle soustrait le cas particulier à l'application de cette dernière ou, en d'autres termes, abroge la loi générale relativement à ce cas.

Ce principe a été adopté par le juge Riddell dans *Re Township of York and Township of North York*², où il a dit, à la p. 648:

[TRADUCTION] Il est certes élémentaire qu'en cas de conflit la loi spéciale l'emporte sur la loi générale—selon la maxime *Generalia specialibus non derogant* . . . —même si la loi générale est postérieure: *Barker v. Edgar*, [1898] A.C. 748, à la p. 754, arrêt du comité judiciaire. En effet, si le législateur s'est penché sur un domaine particulier et a édicté des dispositions à son égard, on peut présumer qu'une loi générale visant un grand nombre d'objets ne doit pas porter atteinte à de telles dispositions: . . .

² [1925], 57 O.L.R. 644.

Mr. Justice Nitikman, while recognizing the validity of this principle, found it inapplicable to the circumstances in the present case saying:

I agree with the general principle of statutory construction that in proper circumstances the provisions of a specific Act override, supersede and take precedence over the provisions of a general act. It is, however, my considered opinion that principle is not in issue here.

The learned judge proceeded to observe that

It is not Section 16 of the *Executive Government Organization Act* which creates any change in provincial legislation. Section 16 is only the legislative authority to the Executive Government of Manitoba to execute the agreement with the Government of Canada pursuant to Section 4(3) of *Anti-Inflation Act*.

On the conclusion of the agreement between Canada and Manitoba dated February 25, 1976, pursuant to Section 4(3) of the *Anti-Inflation Act*, the said *Act* and the guidelines thereunder came into operation applicable to the Manitoba Public sector with effect from and after October 15, 1975. This Federal enactment rendered inoperative any inconsistent provincial legislation, because enactments of Parliament within its competency override provincial legislation.

It will be seen that these observations are predicated on the learned judge's assumption that s. 16 affords legislative authority to the Executive Government to execute the section 4(3) agreement and thereby bring the *Anti-Inflation Act* and the Guidelines into operation as a federal enactment rendering inoperative any inconsistent provincial legislation. As I have indicated, this is, in my opinion, the question which lies at the very heart of this appeal. In the course of his reasons for judgment in the Reference at p. 503, the Chief Justice pointed out that it was not suggested in that case "that the authority of the Provincial Executive for the execution of the agreement in the name of the Government of Ontario came from Parliament" nor did I understand that any such suggestion was made in this case. In the Reference there was no legislative authority to "back up" the Ontario Order in Council and to me the whole question here is whether or not s. 16 provided that authority in Manitoba.

In this regard I adopt the submission made on behalf of the Government of Canada and con-

Le juge Nitikman, tout en reconnaissant la validité de ce principe, le trouve inapplicable aux circonstances de l'espèce:

[TRANSLATION] J'admets le principe général d'interprétation des lois voulant que, dans des circonstances appropriées, les dispositions d'une loi spéciale annulent, remplacent et supplantent les dispositions d'une loi générale. Je suis cependant d'avis que ce principe n'est pas en cause ici.

Le savant juge poursuit en disant:

[TRANSLATION] L'article 16 de *The Executive Government Organization Act* ne modifie pas la loi provinciale. Il confère simplement à l'exécutif du Manitoba le pouvoir de conclure un accord avec le gouvernement du Canada conformément au par. 4(3) de la *Loi anti-inflation*.

Dès la signature de l'accord intervenu entre le Canada et le Manitoba, le 25 février 1976, conformément au par. 4(3) de la *Loi anti-inflation*, cette loi et les indicateurs fixés sous son régime sont devenus applicables au secteur public du Manitoba et ce, rétroactivement au 15 octobre 1975. Cette loi fédérale a rendu inopérante toute loi provinciale incompatible, parce que les lois du Parlement édictées dans les limites de sa compétence supplantent la législation provinciale.

On voit que le savant juge est parti du principe que l'art. 16 confère à l'exécutif le pouvoir de conclure l'accord prévu au par. 4(3) et, partant, d'appliquer la *Loi anti-inflation* et les indicateurs en tant que loi fédérale ayant pour effet de rendre inopérante toute loi provinciale incompatible. Comme je l'ai indiqué, cette question est, à mon avis, au centre du présent pourvoi. Dans ses motifs de jugement prononcés dans le Renvoi, le Juge en chef, à la p. 503, a signalé qu'on n'avait pas prétendu «que le pouvoir de l'exécutif provincial de conclure l'accord au nom du gouvernement de l'Ontario émanait du Parlement» et je ne crois pas qu'une telle prétention ait été formulée dans la présente cause. Dans le Renvoi, le décret ontarien n'était «fondé» sur aucune loi provinciale et, selon moi, tout le litige repose sur la question de savoir si l'art. 16 accorde ce pouvoir au Manitoba.

A cet égard, j'adopte le moyen avancé au nom du gouvernement du Canada que l'on trouve dans

tained in the following passage to be found in the factum of the Deputy Attorney General:

Although, as the trial judge observes (case p. 134, 11.19-24), it is not section 16 of *The Executive Government Organization Act* which creates any change in Provincial legislation, this Respondent recognizes that section 16 cannot provide a foundation for the agreement in this case unless that section *does* authorize the Executive to suspend the operation of other Provincial legislation.

In my opinion, s. 16 does no more than authorize the making of agreements as therein specified but it is lacking in any provision that such agreements once entered into will be effective to suspend the operation of other provincial legislation or constitute legislation binding on employees in the public sector of the Province of Manitoba. If the section is to be read as giving legislative force to all agreements entered into under the authority of an Order in Council on the ground that the Executive deems such an agreement to be "for the benefit or purposes of the residents of Manitoba" then this would appear to me to constitute a delegation of legislative power amounting to an abdication by the legislature of its ultimate authority to pass laws "for the benefit or purposes of the residents of Manitoba".

Mr. Justice Nitikman has pointed out that the effect of treating the agreement between Canada and Manitoba as having been authorized by *The Executive Government Organization Act*, entails holding that:

... the said Act and the guidelines thereunder came into operation applicable to the Manitoba public sector with effect from and after October 15, 1975.

This gives retroactive effect to the authority vested in the executive under s. 16 and the rule in this regard as applicable to Canadian statutes was clearly stated by Mr. Justice Dickson in this Court in the case of *Gustavson Drilling (1964) Limited v. Minister of National Revenue*³, where he said, at p. 279:

The general rule is that statutes are not to be construed as having retrospective operation unless such a construction is expressly or by necessary implication required by the language of the Act.

³ [1977] 1 S.C.R. 271.

l'extrait suivant du factum du sous-procureur général:

[TRADUCTION] Bien que, comme l'a fait remarquer le juge de première instance (dossier p. 134, 11.19-24), l'art. 16 de *The Executive Government Organization Act* ne modifie pas la loi provinciale, l'intimée reconnaît qu'en l'espèce, il ne peut servir de fondement à l'accord à moins qu'il n'autorise *expressément* l'exécutif à suspendre l'application d'autres lois provinciales.

A mon avis, l'art. 16 autorise seulement la conclusion de certains accords mais il ne prévoit pas que de tels accords ont pour effet de suspendre l'application des autres lois provinciales ou de lier les employés du secteur public de la province du Manitoba. Si l'article accordait une force législative à tous les accords conclus en vertu d'un décret parce que l'exécutif juge qu'une telle entente est «dans l'intérêt et à l'avantage des habitants du Manitoba», cela constituerait, selon moi, une délégation de pouvoirs législatifs équivalant à une renonciation de la législature à exercer son pouvoir fondamental d'adopter des lois «dans l'intérêt et à l'avantage des habitants du Manitoba».

Le juge Nitikman a fait observer que le fait de traiter l'accord intervenu entre le Canada et le Manitoba comme s'il avait été autorisé par *The Executive Government Organization Act*, l'amène à conclure que:

[TRADUCTION] ... cette loi et les indicateurs fixés sous son régime s'appliquent au secteur public du Manitoba depuis le 15 octobre 1975.

Ceci donne un effet rétroactif au pouvoir accordé à l'exécutif par l'art. 16 et la règle applicable aux lois canadiennes à cet égard a été clairement énoncée par le juge Dickson de cette Cour dans *Gustavson Drilling (1964) Limited c. Le ministre du Revenu national*³, où il a dit, à la p. 279:

Selon la règle générale, les lois ne doivent pas être interprétées comme ayant une portée rétroactive à moins que le texte de la Loi ne le décrète expressément ou n'exige implicitement une telle interprétation.

³ [1977] 1 R.C.S. 271.

I find no language in *The Executive Government Organization Act* which either expressly or by necessary implication requires retroactive construction to be given to that statute.

There is another principle of statutory interpretation which appears to me to mitigate against the construction which Mr. Justice Nitikman places on s. 16, and that is that the effect which he gives to the legislation would result in extinguishing rights vested in employees in the public sector in Manitoba pursuant to the collective agreement hereinbefore referred to. The decision of the Administrator of the *Anti-Inflation Act* makes it plain that the implementation of the proposed s. 4(3) agreement would drastically alter the wage scale of employees of the Manitoba Liquor Control Commission and would do so, as I have said, with retrospective effect.

In this regard I refer to the opinion delivered by Lord Watson in the Privy Council in *Western Counties Railway Co. v. Windsor and Annapolis Railway Co.*⁴, where he said:

The canon of construction applicable to such a statute is that it must not be deemed to take away or extinguish the right of the respondent company, unless it appear, by express words, or by plain implication that it was the intention of the Legislature to do so.

And the following passage is to be found later in the same opinion:

Thus far, however, the law appears to be plain—that in order to take away the right it is not sufficient to shew that the thing sanctioned by the Act, if done, will of sheer . . . necessity put an end to the right, it must also be shewn that the Legislature have authorized the thing to be done at all events, and irrespective of its possible interference with existing rights.

And it is further stated that:

There is a great difference between giving authority to make an agreement and authorizing it to be made and forthwith carried out so as to override and destroy all private rights that may stand in its way.

In my view to accept the construction placed on s. 16 by Mr. Justice Nitikman would offend against three accepted rules of statutory interpre-

Rien dans *The Executive Government Organization Act* n'exige expressément ou implicitement qu'on donne à cette loi un effet rétroactif.

Selon moi, un autre principe d'interprétation des lois joue contre l'interprétation de l'art. 16 donnée par le juge Nitikman: l'effet qu'il reconnaît à la loi aurait pour résultat d'abolir des droits conférés aux employés du secteur public du Manitoba conformément à la convention collective mentionnée ci-dessus. Aux termes de la décision du Directeur de la *Loi anti-inflation*, il est évident que l'application de l'accord proposé en vertu du par. 4(3) modifierait radicalement l'échelle de salaires des employés de la Manitoba Liquor Control Commission et ce, comme je l'ai déjà dit, avec effet rétroactif.

A ce sujet, je renvoie à l'opinion de lord Watson, du Conseil privé, dans *Western Counties Railway Co. v. Windsor and Annapolis Railway Co.*⁴, où il a dit:

[TRADUCTION] Le critère d'interprétation de pareille loi est qu'il ne faut pas considérer qu'elle retire ou éteint les droits de la compagnie intimée, sauf s'il ressort explicitement ou implicitement que telle était l'intention de la législature.

On peut trouver l'extrait suivant un peu plus loin dans les mêmes motifs:

[TRADUCTION] Jusqu'à maintenant toutefois, la règle de droit paraît simple: il ne suffit pas, pour retirer un droit, de démontrer que, si la mesure sanctionnée par la Loi est appliquée, elle mettra automatiquement fin au droit; il faut également établir que la législature en a autorisé l'application dans tous les cas, quels qu'en soient les effets possibles sur les droits existants.

Il a également déclaré:

[TRADUCTION] Il y a une grande différence entre permettre la conclusion d'une entente et permettre qu'elle soit conclue et appliquée aussitôt de façon à annuler et détruire tous les droits individuels qui pourraient lui faire obstacle.

A mon avis, accepter l'interprétation de l'art. 16 donnée par le juge Nitikman contreviendrait gravement à trois règles bien établies d'interprétation

⁴ (1882), 7 App. Cas. 178.

⁴ (1882), 7 App. Cas. 178.

tation in that it would give to a general statute a meaning which conflicts with special legislation, would dramatically affect vested interests and would construe the power accorded to the Executive under that section as including the right to authorize the Minister to enter into retroactive agreements.

In reaching his conclusion, Mr. Justice Nitikman found the following excerpt from the reasons for judgment of the Chief Justice in the Reference to be "weighty and highly persuasive", and his interpretation of it appears to have coloured his reasoning at least in some degree. The passage to which reference is made from the judgment of the Chief Justice occurs at p. 503 where, after referring to the lack of legislative authority for the Order in Council passed in that case, he went on to say:

... it was not backed by provincial legislative authority as was the case in respect of the agreements with all the other Provinces save Newfoundland which, like Ontario, proceeded by order in council.

I think it should be pointed out that no question as to the validity of s. 16 of *The Executive Government Organization Act* was at issue on the Reference, and that if the Chief Justice's statement can be considered as an oblique reference to that section, it cannot, in my opinion, be regarded as having been necessary to the determination of the questions there at issue.

Nor do I think that the passage last quoted is to be treated as a definitive comment on the construction to be placed on the legislation of "all other Provinces" authorizing the making of agreements with the Government of Canada, although there are cases of which British Columbia is an example, where the legislative authority is so clearly spelled out as to give rise to no difficulty.

The British Columbia *Anti-Inflation Measures Act*, (Bill 16 of 1976) which was proclaimed in force on June 21, 1976, provides:

Sec. 5. Agreements.—The Minister may, on behalf of the Government and with the approval of the Lieutenant-Governor in Council, enter into agreements

(a) with Canada respecting the application of the *Anti-Inflation Act* (Canada), the regulations and Federal guidelines in the Province, and the manner and extent to which the *Anti-Inflation Act* (Canada),

des lois: elle donnerait à une loi d'ordre général un sens incompatible avec une loi spéciale, elle modifierait fondamentalement des droits acquis et elle impliquerait que le pouvoir dont est investi l'exécutif en vertu de cet article comprend le droit d'autoriser le ministre à conclure des ententes ayant effet rétroactif.

En se prononçant ainsi, le juge Nitikman a jugé que l'extrait suivant des motifs de jugement du Juge en chef dans le Renvoi est «important et très persuasif», mais l'interprétation qu'il en donne semble en avoir faussé le raisonnement, du moins jusqu'à un certain point. Cet extrait se trouve à la p. 503. Après avoir fait remarquer qu'aucun texte législatif ne permettait l'adoption du décret édicté en l'espèce, le Juge en chef a poursuivi en disant:

... il n'est fondé sur aucune loi provinciale, contrairement aux accords conclus par toutes les autres provinces, à l'exception de Terre-Neuve, qui, comme l'Ontario, a procédé par arrêté en conseil.

Je pense qu'il faut souligner que la validité de l'art. 16 de *The Executive Government Organization Act* n'était pas en cause dans le Renvoi et que, si l'on peut envisager la déclaration du Juge en chef comme une mention indirecte de cet article, on ne peut, à mon avis, considérer qu'elle ait été nécessaire dans ce cas-là pour trancher les questions en litige.

Je ne pense pas non plus que ce passage constitue une conclusion définitive sur l'interprétation à donner aux lois de «toutes les autres provinces» qui autorisent des accords avec le gouvernement du Canada, bien qu'il y ait des cas, et la Colombie-Britannique en est un exemple, où la loi est si claire que son interprétation ne peut soulever aucune difficulté.

L'*Anti-Inflation Measures Act* de la Colombie-Britannique (Bill 16 de 1976) qui est entrée en vigueur le 21 juin 1976, prévoit:

[TRADUCTION] Art. 5. Accords.—Le Ministre peut, au nom du gouvernement et avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, conclure des accords

a) avec le Canada au sujet de l'application, dans la province, de la *Loi anti-inflation* (Canada), des règlements et des indicateurs fédéraux, et de la façon dont ceux-ci s'appliqueront au prix des articles et des servi-

the regulations, or the Federal guidelines shall apply to the prices of commodities or services and *the compensation of employees in the Provincial public sector*, and . . .

(The italics are my own.)

The glaring difference between this type of legislation and *The Executive Government Organization Act* here in question will be at once apparent.

With the greatest respect for those who may entertain a different view, I am of opinion that Mr. Justice Nitikman was in error in concluding that s. 16 of *The Executive Government Organization Act* provides the necessary legislative authority for the Order in Council authorizing the first minister of the Government of Manitoba to execute the agreement with the Government of Canada on behalf of that Province. In the view which I take of the matter, the Order in Council in question was not effective to authorize the conclusion of an agreement changing the law of the Province in a manner inconsistent with specific legislation subsequently passed and in retroactive derogation of the vested rights of the appellant and the employees which it represents under its collective agreement with the Liquor Control Commission of Manitoba.

It follows that I would allow this appeal, set aside the judgment of Mr. Justice Nitikman and grant the order declaring and determining that the memorandum of agreement purportedly made on February 25, 1976, between the Government of Canada and the Government of Manitoba, does not have the effect of rendering the *Anti-Inflation Act* and Guidelines made thereunder applicable to the Provincial public sector in Manitoba; and I would further direct that the collective agreement dated February 5, 1976, made between the Manitoba Liquor Control Commission and the Manitoba Government Employees Association is binding on the parties thereto.

I would also grant the appellant's application for an order to quash the order of Donald D. Tansley, the Administrator under the *Anti-Inflation Act*, dated 27th of August, 1976.

The appellant is entitled to its costs throughout.

ces et aux *rémunérations des employés du secteur public provincial*, et . . .

(Les italiques sont de moi.)

La différence manifeste entre ce genre de loi et *The Executive Government Organization Act* en cause ici ressort tout de suite.

Avec le plus grand respect pour ceux dont le point de vue est différent, je suis d'avis que le juge Nitikman a fait erreur en concluant que l'art. 16 de *The Executive Government Organization Act* donne le fondement législatif nécessaire au décret autorisant le premier ministre du gouvernement du Manitoba à conclure une entente avec le gouvernement du Canada au nom de cette province. À mon sens, le décret ne permet pas la conclusion d'un accord modifiant le droit de la province d'une façon incompatible avec une loi spéciale adoptée subséquemment et portant atteinte rétroactive-ment aux droits acquis de l'appelante et des employés qu'elle représente, en vertu de la convention collective conclue avec la Liquor Control Commission du Manitoba.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler le jugement du juge Nitikman et de déclarer que l'entente apparemment conclue le 25 février 1976 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Manitoba n'a pas pour effet de rendre applicables la *Loi anti-inflation* et les indicateurs fixés sous son régime au secteur public provincial du Manitoba; et de statuer en outre que la convention collective du 5 février 1976 conclue entre la Manitoba Liquor Control Commission et la Manitoba Government Employees Association lie les parties en cause.

Je suis également d'avis d'accueillir la demande de l'appelante sollicitant l'annulation de l'ordonnance rendue le 27 août 1976 par Donald D. Tansley, Directeur aux termes de la *Loi anti-inflation*.

L'appelante a droit à ses dépens dans toutes les cours.

Judgment accordingly, LASKIN C.J. and MARTLAND, JUDSON and SPENCE JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Thompson, Dorfman, Sweatman, Winnipeg.

Solicitors for the Government of Manitoba: Deputy Attorney General of Manitoba, Winnipeg.

Solicitors for the Manitoba Liquor Control Commission: Walker, Cristall & Pandya, Winnipeg.

Solicitors for the Government of Canada: Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.

Jugement en conséquence, le juge en chef LASKIN et les juges MARTLAND, JUDSON et SPENCE étant dissidents.

Procureurs de l'appelante: Thompson, Dorfman, Sweatman, Winnipeg.

Procureurs du gouvernement du Manitoba: Sous-procureur général du Manitoba, Winnipeg.

Procureurs de la Manitoba Liquor Control Commission: Walker, Cristall & Pandya, Winnipeg.

Procureurs du gouvernement du Canada: Sous-procureur général du Canada, Ottawa.