

Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. *Appellant*

and

**Canadian Radio-television and
Telecommunications Commission** *Appellant*

v.

**British Columbia Telephone
Company** *Respondent*

and

**Telecommunications Workers
Union** *Respondent*

INDEXED AS: BRITISH COLUMBIA TELEPHONE CO. v. SHAW
CABLE SYSTEMS (B.C.) LTD.

File No.: 23717.

1995: January 23; 1995: June 22.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé,
Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and
Major JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Judicial review — Standard of review — Canadian
Radio-television and Telecommunications Commission
— Standard of review applicable to CRTC decision —
Conflict between CRTC decision and that of labour
arbitration board — Whether Federal Court of Appeal
justified in interfering with CRTC decision.*

*Judicial review — Conflicting decisions of two
administrative tribunals — Whether compliance with
CRTC decision resulting in violation of labour arbitra-
tion decision — If so, which of the two conflicting deci-
sions should take precedence.*

Following a grievance by TWU, which represents BC
Tel employees, a labour arbitration board found that BC
Tel was in violation of its collective agreement with
TWU when it permitted cable companies to install
cables on BC Tel's support structure. The collective
agreement specifically provides that "[a]ny work having
to do with the maintenance, repair, alteration or con-
struction of the telephone plant shall be assigned to"

Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. *Appelante*

et

**Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes** *Appelant*

c.

**British Columbia Telephone
Company** *Intimée*

et

Telecommunications Workers Union *Intimé*

RÉPERTORIÉ: BRITISH COLUMBIA TELEPHONE CO. c. SHAW
CABLE SYSTEMS (B.C.) LTD.

Nº du greffe: 23717.

1995: 23 janvier; 1995: 22 juin.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest,
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin,
Iacobucci et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

*Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Conseil
de la radiodiffusion et des télécommunications cana-
diennes — Norme de contrôle applicable à une décision
du CRTC — Conflit entre une décision du CRTC et celle
d'un conseil d'arbitrage — La Cour d'appel fédérale
était-elle justifiée d'intervenir dans la décision du
CRTC?*

*Contrôle judiciaire — Décisions contradictoires de
deux tribunaux administratifs — Le respect de la déci-
sion du CRTC entraîne-t-il la violation de la décision du
conseil d'arbitrage? — Dans l'affirmative, laquelle des
deux décisions contradictoires doit prévaloir?*

À la suite d'un grief déposé par le TWU, qui repré-
sente les employés de BC Tel, un conseil d'arbitrage a
conclu que BC Tel avait contrevenu à la convention col-
lective qui la lie au TWU lorsqu'elle a permis à des
entreprises de télédistribution d'installer des câbles sur
sa structure de soutènement. La convention collective
prévoit expressément que «[t]out travail ayant trait à
l'entretien, à la réparation, à la modification ou à la

TWU members. As a result of the labour arbitration decision, BC Tel submitted a revised support structure agreement to the CRTC for approval, indicating that it could no longer allow cable companies to install cables on its support structure. In response, Shaw Cable applied to the CRTC for a decision requiring BC Tel to permit Shaw or its contractors to install cables on BC Tel's support structure in accordance with the existing support structure agreement approved by the CRTC in 1980. In its decision, the CRTC noted that, pursuant to its statutory mandate to ensure that rates are just and reasonable and that they do not confer an undue preference, it had consistently found that cable companies had to have the option, on reasonable terms and conditions, to install their own cable facilities in or on BC Tel's support structure through contractors approved by the cable companies, and directed BC Tel to provide Shaw Cable with access to its support structure. On appeal, the Federal Court of Appeal set aside the CRTC decision. The court acknowledged the dilemma faced by BC Tel in that it could not comply with both its collective agreement, as interpreted by the labour arbitration board, and the decision of the CRTC. The court found that the determination of whether or not the particular work fell within the collective agreement was primarily an issue of labour relations, rather than the regulation of telephone tolls, and that the CRTC had exceeded its jurisdiction by requiring that BC Tel violate the terms of its collective agreement with TWU. The issue in this appeal is whether the Federal Court of Appeal was justified in interfering with the CRTC decision.

Held: The appeal should be allowed.

(1) *Standard of Review*

The CRTC is a specialized administrative tribunal which possesses considerable expertise over the subject matter of its jurisdiction. A specialized tribunal such as the CRTC, acting within its area of expertise and jurisdiction, is entitled to curial deference, even in the absence of a privative clause and the presence of a statutory right of appeal. On jurisdictional questions and questions of law outside its area of expertise, the CRTC's decisions are to be reviewed on a standard of correctness.

At the time of its decision, the CRTC clearly had the jurisdiction to require telephone companies to allow

construction d'installations téléphoniques est confié» aux membres du TWU. Par suite de la décision du conseil d'arbitrage, BC Tel a soumis un accord révisé à l'approbation du CRTC, l'avisant qu'elle ne pouvait plus permettre aux entreprises de télédistribution d'installer des câbles sur sa structure de soutènement. En réponse, Shaw Cable a demandé au CRTC de rendre une décision contraignant BC Tel à l'autoriser, elle ou ses entrepreneurs, à installer des câbles sur sa structure de soutènement conformément à l'accord relatif aux structures de soutènement existant, approuvé par le CRTC en 1980. Dans sa décision, le CRTC a signalé que, conformément au mandat que lui attribue la loi de veiller à ce que les tarifs soient justes et raisonnables et à ce qu'ils ne confèrent pas de préférence indue, il avait toujours jugé que les entreprises de télédistribution devaient avoir le choix, à des conditions raisonnables, d'installer leurs propres câbles sur la structure de soutènement de BC Tel en faisant appel à des entrepreneurs approuvés par l'entreprise de télédistribution, et a ordonné à BC Tel de donner à Shaw Cable l'accès à sa structure de soutènement. En appel, la Cour d'appel fédérale a infirmé la décision du CRTC. La cour a reconnu le dilemme devant lequel se trouvait BC Tel puisqu'elle ne pouvait respecter à la fois sa convention collective, de la façon dont elle a été interprétée par le conseil d'arbitrage, et la décision du CRTC. La cour a décidé que la question de savoir si un travail particulier est visé par la convention collective est davantage une question de relations du travail que de réglementation des taxes de téléphone, et que le CRTC a excédé sa compétence en exigeant de BC Tel qu'elle contrevienne aux dispositions de la convention collective conclue avec le TWU. La question en l'espèce est de savoir si la Cour d'appel fédérale était justifiée d'intervenir dans la décision du CRTC.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

(1) *Norme de contrôle*

Le CRTC est un tribunal administratif spécialisé qui possède une vaste expertise dans son domaine de compétence. Un tribunal spécialisé comme le CRTC, qui agit dans les limites de son champ d'expertise et de sa compétence, doit faire l'objet d'une retenue judiciaire même lorsqu'il n'existe pas de clause privative et que la loi prévoit un droit d'appel. En ce qui concerne les questions de compétence et les questions de droit étrangères à son expertise, les décisions du CRTC doivent être contrôlées suivant la norme de l'absence d'erreur.

À l'époque où il a rendu sa décision, le CRTC était manifestement habilité à exiger des compagnies de télé-

cable companies to use their support structure and, by virtue of ss. 335 and 340 of the *Railway Act*, to regulate the terms of support structure agreements between the telephone companies and cable companies. The CRTC also had jurisdiction to determine which company, the cable company or the telephone company, would be responsible for the installation of a cable company's facilities on the telephone company's support structure. This jurisdiction is a natural extension of the CRTC's jurisdiction to regulate tolls and tariffs under ss. 335 and 340. Indeed, the determination of who is responsible for the installation of the cable facilities is a necessary component of the regulation of the prices charged by the telephone companies for cable company access to their support structure. As well, such jurisdiction flows naturally from the CRTC's jurisdiction to require a telephone company to allow a cable company to use its support structure. It is difficult to contemplate permitting the CRTC to mandate cable company access to telephone company infrastructure and not allowing the CRTC to mandate the quality of such access. In any event, in reaching its decision, the CRTC found implicitly that the retention by BC Tel of an exclusive right to perform the installation work constituted an undue preference within the meaning of s. 340(2). The CRTC thus had the necessary jurisdiction to require that the telephone company permit the cable company to use its own contractors to perform the installation work. The determination of who is responsible for the installation work, while incidentally affecting labour relations, is not, in pith and substance, a matter of labour relations. Instead, it is an important component of the regulation of telephone companies which is within both the jurisdiction and the expertise of the CRTC. The CRTC is therefore entitled to curial deference by a court reviewing its decision through a statutory right of appeal. Since the CRTC decision was reasonable, absent the decision of the arbitration board it would have been inappropriate for the Federal Court of Appeal, applying the normal standard of review, to have interfered with the CRTC decision.

(2) Operational Conflict

Where administrative tribunals reach operationally conflicting decisions (i.e., where compliance with one necessitates violation of the other), it is the responsibility

phone qu'elles permettent aux entreprises de télédistribution d'utiliser leur structure de soutènement et, en vertu des art. 335 et 340 de la *Loi sur les chemins de fer*, à réglementer les dispositions des accords qui régissent l'utilisation par les entreprises de télédistribution des structures de soutènement des compagnies de téléphone. Le CRTC était également compétent pour déterminer qui, de l'entreprise de télédistribution ou de la compagnie de téléphone, serait chargé de l'installation du matériel de l'entreprise de télédistribution sur la structure de soutènement de la compagnie de téléphone. Cette compétence est un prolongement naturel de la compétence du CRTC pour réglementer les taxes et les tarifs en vertu des art. 335 et 340. En fait, la question de savoir qui est chargé de l'installation des câbles est une composante essentielle de la réglementation des prix exigés par les compagnies de téléphone en contrepartie de l'accès à leur structure de soutènement accordé aux entreprises de télédistribution. De même, cette compétence découle inévitablement de la compétence du CRTC d'exiger qu'une compagnie de téléphone permette à une entreprise de télédistribution d'utiliser sa structure de soutènement. On peut difficilement envisager de permettre au CRTC de réglementer l'accès des entreprises de télédistribution à l'infrastructure des compagnies de téléphone sans lui permettre de réglementer la nature de cet accès. Quoi qu'il en soit, lorsqu'il a rendu sa décision, le CRTC a conclu implicitement que le fait pour BC Tel de se réserver le droit exclusif d'effectuer les travaux d'installation en question constituait une préférence indue au sens du par. 340(2). Pour cette raison, le CRTC avait la compétence nécessaire pour enjoindre à la compagnie de téléphone de permettre à l'entreprise de télédistribution de recourir à ses propres entrepreneurs pour effectuer l'installation. La question de savoir qui est chargé de l'installation, bien qu'elle se rapporte de façon incidente aux relations du travail, n'est pas, de par son caractère véritable, une question de relations du travail. Il s'agit plutôt d'un élément important de la réglementation des compagnies de téléphone qui relève tant de la compétence que de l'expertise du CRTC. Ce dernier doit donc bénéficier d'une retenue judiciaire de la part de la cour de justice qui contrôle sa décision conformément à un droit d'appel conféré par la loi. Puisque la décision du CRTC était raisonnable, il aurait été inopportun pour la Cour d'appel fédérale, appliquant la norme habituelle de contrôle, d'intervenir dans la décision du CRTC, en l'absence de la décision du conseil d'arbitrage.

(2) Conflit opérationnel

Lorsque deux tribunaux administratifs rendent des décisions qui sont en conflit opérationnel (c'est-à-dire que le respect de l'une emporte violation de l'autre), il

ity of the courts, exercising their inherent jurisdiction, to determine which of the two conflicting decisions should take precedence. To do so, a court must first ascertain whether either decision, absent the other, could be overturned applying the standard of review generally applicable to that decision. If, as here, both conflicting decisions would normally withstand an application for judicial review or an appeal, the remaining question is whether the courts should be willing to interfere in order to resolve the conflict. Where there is a true operational conflict, the courts must be willing to take some such action. In particular, the courts have jurisdiction to declare decisions of administrative tribunals inoperative to the extent that they are in operational conflict with decisions of other administrative tribunals. Such judicial action is consistent with legislative intent. Where the legislature creates two administrative tribunals which reach valid decisions that are in true operational conflict, the "presumption of legislative coherence" requires the courts to abandon policies of curial deference and attempt to reconcile the conflict. In those few cases where there is true operational conflict, the courts' jurisdiction to review the conflicting administrative decisions is not ousted by privative clauses. To determine which of the two conflicting decisions should take precedence, the courts should employ a "pragmatic and functional" approach and decide, in light of the policy scheme surrounding each of the administrative tribunals and the nature of each of the conflicting decisions, which of the decisions the legislature would have intended to take precedence. In making that decision, the courts should consider several factors, including the legislative purpose behind the establishment of each administrative tribunal, the extent to which an administrative tribunal's decision is central to the purpose of that tribunal, and the degree to which an administrative tribunal, in reaching a decision, is fulfilling a policy-making or policy implementation role.

(3) *Application to this Case*

Per Lamer C.J. and La Forest, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.: Operational conflict exists whenever two decisions of different administrative boards create a conflict which makes it impossible for a claimant to fulfil simultaneously its legal obligations, as defined by the respective boards. A claimant should be able to turn to the courts for clarification whenever conflicting decisions impose different legal obligations. The fact that

appartient aux cours de justice de déterminer, dans l'exercice de leur compétence inhérente, laquelle des deux décisions contradictoires doit prévaloir. Pour ce faire, la cour doit d'abord décider si l'une ou l'autre décision, prise isolément, pourrait être écartée si on appliquait la norme de contrôle généralement applicable à cette décision. Dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, les deux décisions contradictoires résisteraient normalement à une demande de contrôle judiciaire ou à un appel, il reste à savoir si les cours devraient être disposées à intervenir afin de résoudre le conflit. En présence d'un véritable conflit opérationnel, elles ne doivent pas hésiter à intervenir. En particulier, les cours sont habilitées à déclarer inopérantes les décisions rendues par des tribunaux administratifs dans la mesure où elles sont en conflit opérationnel avec les décisions rendues par d'autres tribunaux administratifs. Pareille mesure judiciaire est conforme à l'intention du législateur. Lorsque la législature crée deux tribunaux administratifs qui rendent des décisions valides qui sont en véritable conflit opérationnel, la «présomption de cohérence législative» requiert que les cours laissent tomber le principe de retenue judiciaire et tentent de résoudre le conflit. Dans les quelques cas où il existe une véritable incompatibilité opérationnelle, la compétence des tribunaux de contrôler les décisions administratives contradictoires n'est pas évincée par l'existence de clauses privatives. Pour déterminer laquelle des deux décisions contradictoires doit prévaloir, les cours devraient avoir recours à une analyse «pragmatique et fonctionnelle» et déterminer, à la lumière du cadre dans lequel fonctionne chacun des tribunaux administratifs et de la nature de chacune des décisions contradictoires, à quelle décision la législature aurait souhaité donner priorité. Pour rendre cette décision, les cours de justice devraient considérer différents facteurs, dont l'objectif législatif qui sous-tend la création de chacun des tribunaux administratifs, la mesure dans laquelle la décision d'un tribunal administratif est au cœur même de son objectif, et la mesure dans laquelle, lorsqu'il rend une décision, le tribunal administratif assume un rôle d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique.

(3) *Application à l'espèce*

Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, Cory, McLachlin et Iacobucci: Il y a un conflit opérationnel lorsque deux décisions rendues par des tribunaux administratifs différents créent une incompatibilité qui empêche un demandeur de s'acquitter simultanément de ses obligations légales, comme les définissent les tribunaux concernés. Un demandeur devrait pouvoir s'adresser aux cours de justice pour obtenir des précisions chaque

those obligations find their source in the collective agreement does not negate their enforceability. It is artificial to predicate the right to a ruling on which legal obligation prevails on the distinction between a mandatory order and an order which provides a different remedy. The orders of the CRTC and of the labour arbitration board in this case impose inconsistent legal obligations on BC Tel and it follows that it should be able to ask the courts which has priority. The CRTC's decision, being an expression of the broad policy-making role accorded to it by Parliament, should take precedence over the decision of the labour arbitration board to the extent of the inconsistency.

Per L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier and Major JJ.: The decisions of the CRTC and of the arbitration board are not in operational conflict. Compliance by BC Tel with the CRTC decision will not result in a violation of the labour arbitration decision *per se*. Instead, it will result in a violation of the collective agreement. The labour arbitration decision is merely an interpretation of the collective agreement. It does not require BC Tel to act in a particular way; it simply describes the manner in which BC Tel itself promised to act. Consequently, there is not an actual operational conflict justifying judicial intervention and it is therefore appropriate to let both the labour arbitration board's decision and that of the CRTC stand. However, had the decision of the CRTC and that of the labour arbitration board been in operational conflict, the CRTC's decision would have taken precedence over that of the arbitration board to the extent of the operational inconsistency. The CRTC, in requiring BC Tel to let cable companies install their own facilities on BC Tel's support structure, was implementing a policy decision, whereas the labour arbitration board was merely interpreting a private contract relating to the internal arrangements made by BC Tel to carry out the activities assigned to it. Where two equally valid decisions of administrative tribunals are in operational conflict, precedence must be given to the decision which represents an expression of one tribunal's policy-making function in circumstances where the other decision is a purely adjudicative decision concerning the interpretation of a private contract. The legislature, in establishing the two tribunals, could not have intended the opposite for this would effectively enable private parties to contract out of public policy obligations. A private party such as BC Tel should not be permitted, whether intentionally or not, to bypass, by means of a contract or a

fois que des décisions contradictoires lui imposent des obligations légales différentes. Une obligation n'est pas moins exécutoire du fait qu'elle est imposée par une convention collective. Il est faux de fonder sur la distinction qui existe entre une ordonnance impérative et une ordonnance qui offre une réparation différente le droit à une décision dont l'objet est de déterminer quelles sont les obligations légales qui l'emportent. Les ordonnances du CRTC et du conseil d'arbitrage, en l'espèce, imposent des obligations légales incompatibles à BC Tel, et il s'ensuit que celle-ci devrait être en mesure de demander aux cours laquelle de ces obligations doit prévaloir. La décision du CRTC, étant l'expression du rôle d'élaboration de la politique que lui a conféré le législateur, devrait prévaloir sur la décision du conseil d'arbitrage dans la mesure où elle est contradictoire.

Les juges L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et Major: Il n'existe pas de conflit opérationnel entre la décision du CRTC et celle du conseil d'arbitrage. Le respect par BC Tel de l'ordonnance du CRTC n'entraînera pas la violation de la décision du conseil d'arbitrage en soi. Elle entraînera plutôt la violation de la convention collective. La décision du conseil d'arbitrage est simplement une interprétation de la convention collective. Elle ne contraint pas BC Tel à agir d'une certaine façon, elle ne fait que décrire la manière dont BC Tel elle-même a convenu d'agir. Par conséquent, il n'y a pas de véritable conflit opérationnel justifiant une intervention judiciaire et il convient par conséquent de maintenir tant la décision du conseil d'arbitrage que celle du CRTC. Toutefois, si la décision du CRTC et celle du conseil d'arbitrage avaient été en conflit opérationnel, la décision du CRTC aurait eu priorité sur celle du conseil d'arbitrage dans la mesure de ce conflit opérationnel. En enjoignant à BC Tel de permettre à des entreprises de télédistribution d'installer leurs propres câbles sur sa structure de soutènement, le CRTC mettait en œuvre une décision de principe, alors que le conseil d'arbitrage interprétait simplement un contrat de nature privée ayant trait aux modalités internes mises sur pied par BC Tel pour exécuter les activités qui lui étaient dévolues. Lorsque deux décisions rendues par des tribunaux administratifs sont tout aussi valides l'une que l'autre et qu'elles créent un conflit opérationnel, il faut accorder la priorité à la décision qui traduit le rôle d'élaboration d'une politique du tribunal dans les cas où l'autre décision est une décision de nature purement juridictionnelle qui porte sur l'interprétation d'un contrat privé. Le législateur, en établissant les deux tribunaux, ne pouvait souhaiter autre chose puisqu'autrement, des parties privées pourraient effectivement se soustraire par contrat à des obligations

collective agreement, regulatory requirements imposed on it in the public interest.

Per Cory and Iacobucci JJ.: Collective agreements, and in particular the clause reserving an exclusive right to work for a bargaining unit, provide the foundation for the entire system of labour relations. In light of the importance of such clauses, any characterization of the collective agreement or a particular clause of it which suggests that they represent an attempt by BC Tel or the TWU either to contract out of the public obligations imposed by the various telecommunications statutes or to extend improperly the scope of BC Tel's authority should be opposed. Moreover arbitration provided by labour legislation has a role of significant public importance and labour arbitrators are the instruments by which the general legislative policy is implemented. They have a special expertise and experience in interpreting collective agreements and in resolving labour disputes. Here, the operational conflict does not arise because of the collective agreement but, rather, because of the manner in which the labour arbitrator interpreted the collective agreement. The labour arbitrator's decision is an interpretation which mandates particular action in the same way as a court's interpretation of a statute mandates that particular consequences follow. To resolve the operational conflict, it is thus necessary to balance the overlapping jurisdiction, the aims and the purposes of two administrative tribunals. In the present circumstances, the CRTC's decision — a policy decision — must take precedence. The exclusive right to work clause, however, will continue to be binding on the parties, except in those circumstances where it conflicts with the CRTC's decision.

Per Lamer C.J. and La Forest J.: Subject to McLachlin J.'s proposed resolution of the conflict between the CRTC decision and that of the labour arbitration board, the reservation expressed by Cory J. is agreed with.

Cases Cited

By L'Heureux-Dubé J.

Applied: *Transvision (Magog) Inc. v. Bell Canada*, [1975] CTC 463; **referred to:** *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Domtar Inc. v. Québec (Commission d'appel en matière de lésions profession-*

relevant de l'intérêt public. Une partie privée comme BC Tel ne devrait pas être autorisée, que ce soit intentionnellement ou non, à contourner au moyen d'un contrat ou d'une convention collective les exigences réglementaires qui lui sont imposées dans l'intérêt public.

Les juges Cory et Iacobucci: Les conventions collectives et, en particulier, les clauses qui confèrent à une unité de négociation le droit exclusif d'effectuer un certain travail, sont le fondement de l'ensemble du régime des relations du travail. Étant donné l'importance de telles clauses, il y a lieu de s'opposer à toute caractérisation de la convention collective ou d'une clause de celle-ci selon laquelle elle constitue une tentative par BC Tel ou le TWU soit de se soustraire par contrat à des obligations relevant de l'intérêt public, imposées par les différentes lois en matière de télécommunications, soit d'élargir indûment l'étendue du pouvoir de BC Tel. Par ailleurs, l'arbitrage prévu par les lois régissant les relations du travail joue un rôle d'une importance capitale pour la société et l'arbitre est l'instrument grâce auquel la politique législative générale est mise en œuvre. Il possède une expertise et une expérience particulières dans l'interprétation des conventions collectives et dans la résolution des conflits de travail. En l'espèce, le conflit opérationnel ne procède pas de la convention collective, mais plutôt de l'interprétation qu'en a fait l'arbitre. Sa décision est une interprétation qui commande une action particulière, tout comme l'interprétation d'une loi par la cour commande que des conséquences données s'ensuivent. Pour résoudre le conflit opérationnel, il est donc nécessaire d'évaluer des compétences qui se chevauchent, ainsi que les buts et objets de deux tribunaux administratifs. Compte tenu des circonstances de l'affaire, la décision du CRTC — une décision de principe — doit avoir priorité. La clause qui confère un droit exclusif à l'égard de certaines tâches continuera toutefois à lier les parties, sauf dans les cas où elle entre en conflit avec la décision du CRTC.

Le juge en chef Lamer et le juge La Forest: Sous réserve de la solution proposée par le juge McLachlin pour résoudre le conflit entre la décision du CRTC et celle du conseil d'arbitrage, la réserve formulée par le juge Cory est acceptée.

Jurisprudence

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

Arrêt appliqué: *Transvision (Magog) Inc. c. Bell Canada*, [1975] CTC 463; **arrêts mentionnés:** *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de*

nelles), [1993] 2 S.C.R. 756; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722; *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Alberta Power Ltd. v. Alberta (Public Utilities Board)* (1990), 72 Alta. L.R. (2d) 129.

By Sopinka J.

Referred to: *Telecommunications Workers Union v. Canada (Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1995] 2 S.C.R. 781.

Statutes and Regulations Cited

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2, s. 58.
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, R.S.C., 1985, c. C-22.
National Telecommunications Powers and Procedures Act, R.S.C., 1985, c. N-20 [rep. 1993, c. 38, s. 130], ss. 49, 50, 68(1).
Railway Act, R.S.C., 1985, c. R-3, ss. 2(1) "telephone toll", "toll", 326 [formerly s. 317], 335(1) [rep. & sub. 1991, c. 11, s. 86], (2), 339(1) [*idem*, c. 37, s. 2], 340 [am. 1991, c. 11, s. 87].
Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38, s. 43(5).

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1993] 3 F.C. 179, 155 N.R. 161, 103 D.L.R. (4th) 726, 13 Admin. L.R. (2d) 250, 93 CLLC ¶14,050, setting aside a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. Appeal allowed.

Thomas G. Heintzman, Q.C., and *Susan L. Gratton*, for the appellant Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.

Avrum Cohen, Allan Rosenzveig and Carolyn Pinsky, for the appellant the CRTC.

Jack Giles, Q.C., *Judy Jansen* and *Alison Narod*, for the respondent British Columbia Telephone Co.

Morley D. Shortt, Q.C., and *Donald Bobert*, for the respondent Telecommunications Workers Union.

lésions professionnelles), [1993] 2 R.C.S. 756; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722; *Hodge c. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Alberta Power Ltd. c. Alberta (Public Utilities Board)* (1990), 72 Alta. L.R. (2d) 129.

Citée par le juge Sopinka

Arrêt mentionné: *Telecommunications Workers Union c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications)*, [1995] 2 R.C.S. 781.

Lois et règlements cités

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 58.
Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications, L.R.C. (1985), ch. N-20 [abr. 1993, ch. 38, art. 130], art. 49, 50, 68(1).
Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, L.R.C. (1985), ch. C-22.
Loi sur les chemins de fer, L.R.C. (1985), ch. R-3, art. 2(1) «taxe de téléphone», «taxe», 326 [auparavant art. 317], 335(1) [abr. & rempl. 1991, ch. 11, art. 86], (2), 339(1) [*idem*, ch. 37, art. 2], 340 [mod. 1991, ch. 11, art. 87].
Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, ch. 38, art. 43(5).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1993] 3 C.F. 179, 155 N.R. 161, 103 D.L.R. (4th) 726, 13 Admin. L.R. (2d) 250, 93 CLLC ¶14,050, qui a annulé une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Pourvoi accueilli.

Thomas G. Heintzman, c.r., et *Susan L. Gratton*, pour l'appelante Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.

Avrum Cohen, Allan Rosenzveig et Carolyn Pinsky, pour l'appelant le CRTC.

Jack Giles, c.r., *Judy Jansen* et *Alison Narod*, pour l'intimée British Columbia Telephone Co.

Morley D. Shortt, c.r., et *Donald Bobert*, pour l'intimé Telecommunications Workers Union.

The reasons of Lamer C.J. and La Forest J. were delivered by

Version française des motifs du juge en chef Lamer et du juge La Forest rendus par

1 LAMER C.J. — I have had the opportunity to read the reasons of my colleagues, L'Heureux-Dubé, Cory, and McLachlin JJ. I am in substantial agreement with the reasons of L'Heureux-Dubé J. and agree with her disposition of the case. I concur, however, with the reservations expressed by both Cory and McLachlin JJ. and I agree with McLachlin J.'s proposed resolution of the conflict between the CRTC decision and the decision of the labour arbitration board. I would allow the appeal and restore the decision of the CRTC.

The reasons of L'Heureux-Dubé, Gonthier and Major JJ. were delivered by

LE JUGE EN CHEF LAMER — J'ai eu l'occasion de lire les motifs de mes collègues, les juges L'Heureux-Dubé, Cory et McLachlin. Je souscris à la majeure partie des motifs du juge L'Heureux-Dubé et au résultat auquel elle en arrive. Cependant, je suis d'accord avec les réserves formulées par les juges Cory et McLachlin et avec la solution proposée par le juge McLachlin pour résoudre le conflit entre la décision du CRTC et celle du conseil d'arbitrage. Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir la décision du CRTC.

Les motifs des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et Major ont été rendus par

2 L'HEUREUX-DUBÉ J. — This case concerns the appropriate standard of review where an administrative tribunal, here the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission ("CRTC"), reaches a decision which allegedly conflicts with that of a second administrative tribunal, here a labour arbitration board appointed under the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2. Effectively, this case raises three principal issues. First, what is the standard of review generally applicable to CRTC decisions? Second, is this standard of review somehow altered in situations where the decision of the CRTC that is being challenged is in conflict with that of another administrative tribunal? Third, is there such a conflict in the case at hand?

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ — Le présent pourvoi porte sur la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer lorsqu'un tribunal administratif, ici le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes («CRTC»), rend une décision qu'on allègue être contradictoire à celle qu'a rendue un second tribunal administratif, ici un conseil d'arbitrage constitué sous le régime du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2. En fait, le pourvoi soulève trois principales questions. Premièrement, quelle est la norme de contrôle généralement applicable aux décisions du CRTC? Deuxièmement, cette norme est-elle de quelque façon différente si la décision du CRTC qui est contestée entre en conflit avec celle qu'a rendue un autre tribunal administratif? Troisièmement, existe-t-il un tel conflit en l'espèce?

3 I. Facts

The respondent British Columbia Telephone Company ("BC Tel") provides telephone service in British Columbia through a support structure of poles and aerial cables as well as buried conduit. The appellant Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. ("Shaw") and other cable companies provide cable television service in British Columbia through cables, some of which are installed in and on BC Tel's support structure. Cable company access to

I. Les faits

L'intimée British Columbia Telephone Company («BC Tel») fournit des services téléphoniques en Colombie-Britannique et utilise à cette fin une structure de soutènement de poteaux et de câbles aériens ainsi que des conduites enfouies. L'appelante Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. («Shaw») et d'autres entreprises de télédistribution fournissent le service de télédistribution en Colombie-Britannique à l'aide de câbles, dont certains

BC Tel's support structure is governed by Support Structure Agreements ("SSAs").

The respondent Telecommunications Workers Union ("TWU") represents the BC Tel employees who do repair, maintenance, alteration and construction work on the BC Tel support structure. The CRTC is the federal regulatory body which regulates both BC Tel and the cable companies, and which approves the SSAs between them.

Since about 1977, BC Tel and the cable companies have disagreed about cable company access to BC Tel's support structure for installation of cable facilities. At the root of this disagreement is BC Tel's collective agreement with the TWU which created, at all material times, an exclusive right to certain work by union members. Specifically, the collective agreement provided that:

Any work having to do with the maintenance, repair, alteration or construction of the telephone plant shall be assigned to qualified journeymen telephone workers, shopmen, or to apprentices under the supervision of journeymen.

Initially, relying on this provision of its collective agreement, BC Tel proposed that its employees perform the installation of all cable company facilities on BC Tel's support structure and that the cable companies pay BC Tel for such work according to a CRTC approved tariff. This proposal was considered by the CRTC in Telecom Decision CRTC 78-6 ("Decision 78-6"), issued on July 28, 1978. In that decision, the CRTC held that BC Tel was not justified in seeking to install cable facilities itself. Specifically, the CRTC rejected BC Tel's argument that it was precluded by its collective agreement from permitting third parties from installing their own facilities at their own expense. In this respect, the CRTC stated:

... the clause in question does not appear to prohibit the Company from permitting third parties from installing their own facilities at their own expense. Moreover, the Commission is concerned that an exclusive restriction of

sont installés sur cette structure de soutènement. L'accès de l'entreprise de télédistribution à cette structure de BC Tel est régi par des accords relatifs aux structures de soutènement (les «accords»).

L'intimé Telecommunications Workers Union («TWU») représente les employés de BC Tel qui effectuent le travail de réparation, d'entretien, de modification et de construction de la structure de soutènement de BC Tel. Le CRTC est l'organisme fédéral qui réglemente BC Tel et les entreprises de télédistribution et qui approuve les accords qu'elles concluent.

Depuis à peu près 1977, BC Tel et les entreprises de télédistribution ne s'entendent pas sur l'accès de ces dernières à la structure de soutènement de BC Tel pour l'installation de câbles. À la base de cette mésentente se trouve la convention collective qui lie BC Tel et TWU et qui, à toutes les époques pertinentes, a conféré aux syndiqués le droit exclusif d'effectuer certaines tâches. Plus précisément, la convention collective prévoit:

[TRADUCTION] Tout travail ayant trait à l'entretien, à la réparation, à la modification ou à la construction d'installations téléphoniques est confié à des travailleurs qualifiés ou ouvriers de la compagnie de téléphone ou à des apprentis sous la supervision de travailleurs qualifiés.

Initialement, forte de cette disposition de sa convention collective, BC Tel a proposé que ses employés se chargent de l'installation de tous les câbles des entreprises de télédistribution sur sa structure de soutènement et que ces entreprises paient BC Tel suivant un tarif approuvé par le CRTC. Dans sa décision Télécom CRTC 78-6 (la «décision 78-6») rendue le 28 juillet 1978, le CRTC a examiné cette proposition, puis statué que BC Tel n'était pas justifiée d'exiger qu'elle seule puisse installer les câbles. Plus précisément, le CRTC a écarté l'argument de BC Tel portant que sa convention collective l'empêchait de permettre à des tiers d'installer leur propre matériel à leurs frais. À cet égard, le CRTC a déclaré:

... la clause en question ne semble pas l'empêcher de permettre à une tierce partie d'installer son propre matériel à ses frais. De plus, le Conseil se préoccupe de ce qu'une restriction exclusive de ce genre pourrait consti-

this kind may constitute an unjust preference under section 321(2) of the *Railway Act* [R.S.C. 1970, c. R-2 (now R.S.C., 1985, c. R-3, s. 340(2))], although in the absence of argument on the point, the Commission does not make an explicit finding at this time.

tuer une préférence injuste selon l'article 321(2) de la *Loi sur les chemins de fer* [S.R.C. 1970, ch. R-2 (maintenant L.R.C. (1985), ch. R-3, par. 340(2))]. Toutefois, étant donné l'absence d'arguments sur ce point, le Conseil ne désire pas tirer de conclusion explicite en ce moment.

7 Decision 78-6 was intended to provide guidance for negotiations between BC Tel and the cable companies over the content of the SSAs between them. However, almost a year after the release of Decision 78-6, BC Tel and the cable companies were still unable to reach full agreement on the terms of such SSAs. As a result, by Telecom Decision CRTC 79-22 ("Decision 79-22"), the CRTC settled the remaining issues between the parties. An SSA drafted in accordance with Decisions 78-6 and 79-22 was then submitted by the parties and approved by the CRTC through Telecom Order CRTC 80-147. This SSA provided that cable companies could install their own cable facilities on BC Tel's support structure provided the installation procedures did not include the "intentional dislocation of Company [BC Tel] property".

La décision 78-6 était destinée à apporter quelque assistance à BC Tel et aux entreprises de télédistribution dans leurs négociations sur la teneur des accords qui les lieraient. Toutefois, presque un an après la décision 78-6, BC Tel et les entreprises de télédistribution étaient toujours incapables d'en arriver à une entente globale sur les clauses de ces accords. Dans sa décision Télécom CRTC 79-22 (la «décision 79-22»), le CRTC a donc réglé les autres litiges opposant les parties. Un accord rédigé conformément aux décisions 78-6 et 79-22 a ensuite été soumis par les parties et approuvé par le CRTC dans l'ordonnance Télécom CRTC 80-147. Cet accord autorisait les entreprises de télédistribution à installer leur propre matériel sur la structure de soutènement de BC Tel pourvu que les méthodes d'installation n'entraînent pas le [TRADUCTION] «dérangement intentionnel des installations de la compagnie [BC Tel]».

8 Following installation work done by a cable company pursuant to the SSA, the TWU initiated labour arbitration proceedings leading to the Williams Award of January 25, 1983. In the Williams Award, a labour arbitration board held that the cable company:

À la suite du travail d'installation effectué par une entreprise de télédistribution conformément à l'accord, TWU a présenté une demande d'arbitrage qui a mené, le 25 janvier 1983, au jugement Williams, dans lequel un conseil d'arbitrage a conclu que l'entreprise de télédistribution:

... had installed its coaxial cable in such a manner that it "had to do with the maintenance, repair and construction of the B.C. Tel plant". The installation, executed with the approval of the B.C. Telephone Company, did have the effect of altering the plant and to that extent contravened the Collective Agreement.

[TRADUCTION] ... avait installé son câble coaxial d'une façon qui concernait «l'entretien, la réparation et la construction des installations téléphoniques de B.C. Tel». Les travaux effectués avec l'approbation de B.C. Telephone Company ont eu pour effet de modifier les installations et de contrevenir ainsi à la convention collective.

The arbitration board also stated, however, that "[s]o long as the B.C. Telephone Company specifies reasonable terms based on its Collective Agreement obligations, the cable companies may use their own contractors" to perform installation work. For example, the arbitration board suggested that allowing BC Tel employees to be present dur-

Le conseil d'arbitrage a ajouté, toutefois, que [TRADUCTION] «[t]ant que BC Telephone Company énonce des conditions raisonnables fondées sur les obligations qui lui incombent conformément à sa convention collective, les entreprises de télédistribution peuvent avoir recours à leurs propres entrepreneurs» pour exécuter le travail d'installation.

ing cable installations to handle BC Tel equipment might be a workable scheme which would not breach the collective agreement.

After the Williams Award, BC Tel refused to allow cable companies to do any installation work and the Canadian Cable Television Association ("CCTA"), an association representing cable companies, complained to the CRTC. The TWU intervened in the dispute, arguing that the CRTC could not order BC Tel to violate its collective agreement. The CRTC ruled on July 28, 1987 that BC Tel's position contravened two earlier CRTC decisions and that the Williams Award did not require that all installation work be performed by BC Tel employees. The CRTC concluded that:

It appears from the record that this position is not based upon the arbitration board's interpretation of the collective agreement but upon B.C. Tel's acceptance of the TWU's view that the spinning work performed by the cable licensees should instead be performed by B.C. Tel employees. The board did not express this opinion. Instead, it was of the view that the obligations under the collective agreement could be met using a scheme whereby B.C. Tel employees were present during the cable spinning for the purpose of handling the B.C. Tel equipment.

This approach parallels that of the Commission in Decision 79-22 where the C.R.T.C. noted that B.C. Tel, not cable, employees should dislocate B.C. Tel property.

In the absence of an arbitration board ruling that the collective agreement would not permit the work contemplated in those Decisions, there seems to be no reason to alter the status quo. The Commission therefore orders B.C. Tel to permit cable licensees to do the spinning work required to install their coaxial cable on B.C. Tel support structures in accordance with the terms of the [Support Structure] Agreement.

Par exemple, selon le conseil d'arbitrage, on pourrait permettre aux employés de BC Tel d'être présents au moment de l'installation des câbles pour manipuler l'équipement de BC Tel, sans pour autant que cela ne contrevenne à la convention collective.

À la suite du jugement Williams, BC Tel ayant refusé de permettre aux entreprises de télédistribution d'effectuer tout travail d'installation, l'Association canadienne de télévision par câble («ACTC»), une association représentant les entreprises de télédistribution, a déposé une plainte auprès du CRTC. TWU est intervenu au litige et a soutenu que le CRTC ne pouvait ordonner à BC Tel de contrevenir à sa convention collective. Le 28 juillet 1987, le CRTC a statué que la position de BC Tel allait à l'encontre de deux décisions antérieures du CRTC et que le jugement Williams n'exigeait pas que le travail d'installation soit effectué en totalité par les employés de BC Tel. Le CRTC a conclu ainsi:

[TRADUCTION] Il ressort du dossier que cette position ne repose pas sur l'interprétation donnée par le conseil d'arbitrage à la convention collective, mais sur l'acceptation par BC Tel de l'opinion du TWU que le travail de bobinage exécuté par les entreprises de télédistribution devrait plutôt être exécuté par les employés de BC Tel. Ce n'était pas l'opinion du conseil d'arbitrage. Celui-ci était plutôt d'avis que les obligations prévues dans la convention collective pourraient être respectées si les employés de BC Tel étaient présents pendant le bobinage des câbles pour manipuler l'équipement de BC Tel.

Cette analyse ressemble à celle adoptée par le Conseil dans la décision 79-22 dans laquelle le CRTC avait dit que BC Tel, et non les entreprises de télédistribution, devaient s'occuper du dérangement des installations de BC Tel.

Comme le conseil d'arbitrage n'a pas dit que la convention collective ne permettrait pas le travail envisagé dans ces décisions, il ne semble y avoir aucun motif de changer le statu quo. Le Conseil ordonne en conséquence à BC Tel de permettre aux entreprises de télédistribution de faire le travail de bobinage nécessaire à l'installation de leur câble coaxial sur les structures de soutènement de BC Tel conformément aux dispositions de l'Accord [relatif aux structures de soutènement].

10 After this decision BC Tel once again permitted cable companies to install their own cables on its support structure. As a result, the TWU filed another grievance which led to the Glass Award of July 19, 1991. In the Glass Award, an arbitration board considered specific installation activities performed by cable companies in accordance with the SSA. Specifically, the arbitration board considered two installation activities: (i) the spinning of aerial cables, and (ii) the installation of underground cables in BC Tel's conduit system (and splice boxes or tubs). The arbitration board found that BC Tel was in violation of its collective agreement when it permitted cable companies to perform these installation activities. As regards the CRTC's 1987 letter decision, the arbitration board stated:

It appears that the C.R.T.C.'s policy in this area is influenced by its perception of whether or not the assignment of the work contemplated in those decisions to persons other than members of the T.W.U. bargaining unit amounts to a breach of the collective agreement between B.C. Tel and the T.W.U.

It is not for us to comment on whether that policy is properly affected or influenced by such a consideration, but we are certainly obliged to rule on whether or not a violation of the collective agreement has occurred and we will proceed to do so.

11 Following the Glass Award, in October 1991, BC Tel submitted a revised SSA to the CRTC for approval, noting that the Glass Award made it impossible for the company to allow cable companies to install cables on BC Tel's support structure. On November 27, 1991, Shaw applied to the CRTC pursuant to s. 49 of the *National Telecommunications Powers and Procedures Act*, R.S.C., 1985, c. N-20 ("NTPPA"), for a decision requiring BC Tel to permit Shaw or its contractors to install cable as provided for in the existing SSA approved by the CRTC in 1980. The resulting decision, Telecom Letter Decision CRTC 92-4 ("Decision 92-4"), discussed below, is the subject of the appeal in the case at hand.

À la suite de cette décision, BC Tel a de nouveau permis aux entreprises de télédistribution d'installer leurs propres câbles sur sa structure de soutènement. TWU a donc déposé un second grief et, le 19 juillet 1991, le jugement Glass a été rendu. Dans ce jugement, un conseil d'arbitrage a examiné certains travaux d'installation effectués par les entreprises de télédistribution conformément à l'accord. Plus précisément, il a examiné deux travaux d'installation: (i) le bobinage des câbles aériens et (ii) l'installation de câbles souterrains sur le système de conduite de BC Tel (et de boîtes ou cylindres d'épissure). Le conseil d'arbitrage a conclu que BC Tel avait contrevenu à sa convention collective lorsqu'elle a permis à des entreprises de télédistribution d'effectuer ces travaux d'installation. En ce qui concerne la lettre-décision rendue par le CRTC en 1987, le conseil d'arbitrage a dit:

[TRADUCTION] La politique du CRTC dans ce domaine paraît liée à la question de savoir si le fait de confier le travail, comme l'envisagent ces décisions, à des personnes autres que les membres de l'unité de négociation de TWU constitue une violation de la convention collective conclue entre BC Tel et TWU.

Il ne nous appartient pas de dire si cette considération a un rôle à jouer dans cette politique, mais nous sommes certainement tenus de déterminer s'il y a eu violation de la convention collective et c'est ce que nous ferons.

En octobre 1991, à la suite du jugement Glass, BC Tel a soumis un accord révisé à l'approbation du CRTC, l'avisant que, vu le jugement Glass, la compagnie était dans l'impossibilité de permettre aux entreprises de télédistribution d'installer des câbles sur sa structure de soutènement. Le 27 novembre 1991, Shaw a demandé au CRTC, en vertu de l'art. 49 de la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*, L.R.C. (1985), ch. N-20 («LNAT»), de rendre une décision contraignant BC Tel à autoriser Shaw ou ses entrepreneurs à installer des câbles conformément à l'accord existant, approuvé par le CRTC en 1980. La décision rendue à la suite de cette demande, la lettre-décision Télécom CRTC 92-4 (la «décision 92-4»), analysée ci-après, est l'objet du présent pourvoi.

II. Decisions

Telecom Letter Decision CRTC 92-4, June 26, 1992

The CRTC noted that pursuant to ss. 49(2) and 50 *NTPPA* and s. 335(2) of the *Railway Act*, R.S.C., 1985, c. R-3, it had a duty to approve the tolls of telecommunications service offerings, including related terms and conditions. In particular, the CRTC noted that all terms which described the nature of the service offered or affected its value had to be approved by the CRTC. Accordingly, the CRTC stated that its authority over SSAs extended to the terms of service and that the CRTC therefore had to consider the amended SSA proposed by BC Tel.

The CRTC, however, considered it appropriate to dispose of the issue of cable company access to BC Tel's support structure before making a final determination regarding the proposed SSA. In this respect, the CRTC noted that, pursuant to its statutory mandate to ensure that rates are just and reasonable and that they do not confer an undue preference, it had consistently determined that BC Tel had to provide cable companies with access to its support structure. Specifically, the CRTC noted that it had consistently found that cable companies had to have the option, on reasonable terms and conditions, to install their own cable facilities in or on BC Tel's support structure through contractors approved by the cable company. The CRTC indicated its continued support for this position and found that any amendments to the SSA had to reflect its view on this matter. Accordingly, in response to Shaw's application, the CRTC directed BC Tel to comply with its obligations to permit Shaw and other cable companies to install their own cable on BC Tel's support structure.

As regards the amended SSA proposed by BC Tel, the CRTC noted that it contained several provisions which did not reflect the CRTC's view on the rights of cable companies to have access to

II. Les décisions

La lettre-décision Télécom CRTC 92-4, 26 juin 1992

Le CRTC a signalé que, conformément au par. 49(2) et à l'art. 50 *LNAT* et au par. 335(2) de la *Loi sur les chemins de fer*, L.R.C. (1985), ch. R-3, il se devait d'approuver les tarifs applicables aux services de télécommunications, y compris les termes et conditions y afférents. En particulier, le CRTC a mentionné que toutes les clauses qui décrivent la nature du service offert ou qui affectent sa valeur doivent recevoir son approbation. Il a, par conséquent, déclaré que son pouvoir relatif aux accords s'étendait aux modalités de service et qu'il devait donc examiner les modifications que BC Tel souhaitait apporter à l'accord.

Le CRTC a toutefois estimé opportun de trancher la question de l'accès des entreprises de télédistribution à la structure de soutènement de BC Tel avant de rendre une décision définitive concernant le projet d'accord. À cet égard, le CRTC a signalé que, conformément au mandat que lui attribue la loi de veiller à ce que les tarifs soient justes et raisonnables et à ce qu'ils ne confèrent pas de préférence induue, il avait toujours déterminé que BC Tel devait donner aux entreprises de télédistribution accès à sa structure de soutènement. Essentiellement, le CRTC a signalé qu'il avait toujours jugé que les entreprises de télédistribution devaient avoir le choix, à des conditions raisonnables, d'installer leurs propres câbles sur la structure de soutènement de BC Tel en faisant appel à des entrepreneurs approuvés par l'entreprise de télédistribution. Le CRTC a mentionné qu'il maintenait cette position et que toute modification à l'accord devait tenir compte de son opinion à cet égard. Aussi, en réponse à la demande de Shaw, le CRTC a-t-il ordonné à BC Tel de respecter ses obligations et de permettre à Shaw et à d'autres entreprises de télédistribution d'installer leurs propres câbles sur sa structure de soutènement.

Quant au projet d'accord de BC Tel, le CRTC a remarqué qu'il contenait plusieurs dispositions ne tenant pas compte de son point de vue sur le droit des entreprises de télédistribution d'accéder aux

12

13

14

support structures and the obligation to provide such access. The CRTC also noted that there were several other matters in the proposed SSA that were in dispute between the cable industry and BC Tel. As a result, the CRTC stated:

In order to assist the Commission in assessing B.C. Tel's application, the Commission requests CCTA to outline the major areas of disagreement, other than the issue disposed of in this letter decision, and to provide its comments on each of those areas. CCTA is to file its comments within 30 days, serving a copy on B.C. Tel. B.C. Tel may file its response within 20 days of receipt of CCTA's comments, indicating any additional areas of contention. A copy is to be served on CCTA at the same time. The Commission will then be in a position to determine if further information is required or, if not, to rule on the proposed SSA.

- 15 It is the portion of the CRTC's decision relating to the right of cable companies to install their own facilities on BC Tel's support structure that is under dispute in this appeal.

Federal Court of Appeal, [1993] 3 F.C. 179

- 16 Mahoney J.A., for a unanimous court, noted that BC Tel faced a dilemma in that it could not comply with both the order of the CRTC that it permit cable companies to install their own cables on its support structure and the provision of its collective agreement with the TWU, as interpreted by the arbitration board, that any work having to do with the telephone plant be assigned to union employees. After reviewing the procedural history of the case and the prior decisions of the CRTC and the labour arbitration boards, the court observed that the CRTC had ordered BC Tel to do again what had been determined by an arbitration board to be in violation of the collective agreement and that therefore Decision 92-4 and the decision of the arbitration board could not stand together.

- 17 The court stated that it was unaware of any authority on the question of deference, if any, owed by one tribunal to the decisions of another. Nor did it feel that the issue was one of deference

structures de soutènement, ni de l'obligation de fournir cet accès. Le CRTC a également noté que plusieurs autres questions dans le projet d'accord opposaient l'industrie de la télédistribution et BC Tel. Le CRTC a donc déclaré:

Afin de l'aider à évaluer la requête de la B.C. Tel, le Conseil demande à l'ACTC d'exposer les principaux désaccords, outre la question qui est réglée dans la présente lettre-décision, et de formuler ses observations sur chacun d'eux. L'ACTC doit déposer ses observations dans les 30 jours et en signifier copie à la B.C. Tel. La B.C. Tel doit déposer sa réponse dans les 20 jours suivant la réception des observations de l'ACTC en notant tout autre point litigieux. Elle doit en même temps en signifier copie à l'ACTC. Le Conseil sera alors en mesure de décider si d'autres renseignements sont requis ou de se prononcer sur le projet d'accord.

C'est cette partie de la décision du CRTC qui porte sur le droit des entreprises de télédistribution d'installer leur matériel sur la structure de soutènement de BC Tel qui est en litige ici.

La Cour d'appel fédérale, [1993] 3 C.F. 179

Au nom de la cour à l'unanimité, le juge Mahoney a indiqué que BC Tel se trouvait devant un dilemme puisqu'elle ne pouvait respecter à la fois l'ordonnance du CRTC de permettre aux entreprises de télédistribution d'installer leurs propres câbles sur sa structure de soutènement, et la disposition de sa convention collective la liant à TWU, interprétée par le conseil d'arbitrage comme signifiant que tout travail ayant trait à des installations téléphoniques devait être confié aux employés membres du syndicat. Après avoir passé en revue les procédures dans l'affaire et les décisions antérieures du CRTC et des conseils d'arbitrage, la cour a fait remarquer que le CRTC avait ordonné à BC Tel d'accomplir un acte qu'un conseil d'arbitrage avait jugé être en contravention de la convention collective et que, par conséquent, la décision 92-4 et la décision du conseil d'arbitrage n'étaient pas compatibles.

La cour a déclaré ne connaître aucun précédent sur la question de la retenue dont un tribunal administratif doit faire preuve, le cas échéant, à l'égard des décisions d'un autre tribunal. Elle n'a pas

in the sense of deference owed by courts in reviewing the decisions of administrative tribunals. Neither the CRTC nor the arbitration board had the power to interfere with the decision of the other. According to the court, the jurisdictions of the CRTC and the arbitration board did not overlap, although they might lead, as here, to irreconcilable results.

The court held that the result of the conflicting decisions was patently unreasonable and that the appropriate approach to the resolution of this issue could be found in the pragmatic and functional approach adopted by this Court in *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048. Specifically, it held that (at p. 192):

... where the patently unreasonable result flows from conflicting decisions of different tribunals, *Bibeault* suggests a way it may be resolved. A comparison of the competing constituting enactments, their purposes and the purposes of the tribunals in the legislative schemes, the respective areas of expertise and the nature of the problem that has given rise to the unreasonable result can, I believe, be the basis for a conclusion that one or the other has erred in law or jurisdiction by failing to take account of the other's decision.

In this respect, the court first considered the statutory scheme and nature of the CRTC. It was beyond doubt that the CRTC had the jurisdiction and mandate to regulate all relevant aspects of BC Tel's business. The primary relevant source of jurisdiction was found in ss. 335(1) and 339(1) of the *Railway Act*, as well as ss. 49 and 50 *NTPPA*. Furthermore, the court noted that in *Transvision (Magog) Inc. v. Bell Canada*, [1975] CTC 463, the Canadian Transport Commission ("CTC") had found that support structures were assets of a telephone company's public utility function required to be made available to others on a regulated basis. This proposition had not, so far as the court was aware, been challenged since. Similarly the court noted that the duty to regulate tolls so as to preclude undue preference was clearly set out in s. 340 of the *Railway Act* and that since at least 1978, the CRTC had required that cable companies and

estimé non plus que la question concernait la déférence dont les cours de justice doivent faire preuve à l'égard des décisions des tribunaux administratifs. Ni le CRTC, ni le conseil d'arbitrage n'étaient habilités à intervenir dans la décision de l'autre. Selon la cour, il n'y avait pas chevauchement entre la compétence du CRTC et celle du conseil d'arbitrage, bien que l'exercice de cette compétence puisse donner lieu, comme ici, à des résultats incompatibles.

La cour a conclu que le résultat des décisions contradictoires était manifestement déraisonnable et que, pour résoudre cette question, on pouvait avoir recours à la démarche pragmatique et fonctionnelle empruntée par notre Cour dans *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048. Plus précisément, elle a conclu, à la p. 192, que:

... si ce résultat manifestement déraisonnable découle de décisions contradictoires de tribunaux différents, l'arrêt *Bibeault* propose une façon de procéder. Après une comparaison entre les libellés des dispositions législatives contradictoires, leur objet et l'objet de la loi qui créent (*sic*) ces tribunaux, leurs domaines d'expertise respectifs et la nature du problème qui a abouti au résultat manifestement déraisonnable, il sera possible de conclure que l'un des deux tribunaux a commis une erreur de droit ou de compétence en ne tenant pas compte de la décision de l'autre.

À cet égard, la cour s'est d'abord penchée sur le régime législatif et sur la nature du CRTC. Nul doute que le CRTC avait la compétence et le mandat pour réglementer tous les aspects pertinents des activités de BC Tel. La source première de compétence selon la cour, relève des par. 335(1) et 339(1) de la *Loi sur les chemins de fer*, ainsi que des art. 49 et 50 *LNAT*. Par ailleurs, la cour a fait remarquer que, dans *Transvision (Magog) Inc. c. Bell Canada*, [1975] CTC 463, la Commission canadienne des transports («CCT») avait conclu que les structures de soutènement étaient un bien de la compagnie de téléphone qui devait être mis à la disposition des autres usagers, sous réserve d'une réglementation. À la connaissance de la cour, cette proposition n'avait pas depuis lors été contestée. La cour a également signalé que l'obligation de réglementer les taxes de façon à empêcher toute préférence induue était clairement formu-

their contractors be given access to BC Tel's support structure to install cable in order to avoid according BC Tel an undue advantage or preference. It was also noted that the expertise of the CRTC in determining reasonable tolls and the avoidance of undue preferences was to be accepted as a matter of fact and law. Finally, the court observed that s. 68(1) *NTPPA* provided for an appeal, with leave, to the Federal Court of Appeal on a question of law or jurisdiction.

lée dans l'art. 340 de la *Loi sur les chemins de fer* et que, depuis au moins 1978, le CRTC avait exigé que les télédistributeurs et leurs entrepreneurs aient accès à la structure de soutènement de BC Tel pour l'installation de câbles de façon à éviter que cette dernière ne bénéficie d'une préférence ou d'un avantage indus. Elle a également mentionné qu'il fallait accepter en fait et en droit l'expertise du CRTC lorsqu'il fixe des taxes raisonnables et éviter toute préférence indue. Enfin, la cour a fait remarquer que le par. 68(1) *LNAT* prévoyait un droit d'appel à la Cour d'appel fédérale sur une question de droit ou de compétence, avec l'autorisation de cette dernière.

20

The court next considered the nature of an arbitration board, noting that it was a statutory tribunal constituted under the *Canada Labour Code*. However, an arbitration board was also found to be an inherently *ad hoc* tribunal whose members' expertise was by no means as evident, as a matter of fact, as the expertise of the members of the CRTC in their area. Nonetheless, it was noted (at p. 195) that s. 58 of the *Canada Labour Code* provided a virtually "impenetrable privative provision" insulating the proceedings of an arbitrator or board from judicial interference.

La cour a ensuite analysé la nature d'un conseil d'arbitrage, signalant qu'il s'agissait d'un tribunal créé sous le régime du *Code canadien du travail*, ajoutant cependant qu'un conseil d'arbitrage était à proprement parler un tribunal *ad hoc*. L'expertise de ses membres est loin d'être aussi évidente, comme question de fait, que celle des membres du CRTC dans leur domaine. Elle a néanmoins signalé que l'art. 58 du *Code canadien du travail* prévoyait une «clause privative [à toutes fins pratiques] impénétrable» (p. 195), qui soustrait les décisions de l'arbitre ou du conseil d'arbitrage à toute intervention judiciaire.

21

The court did not regard the conflict between the decisions of the CRTC and the arbitration board as calling for deference by one to the decision of the other in the sense of judicial deference to a decision subject to judicial review. Moreover, the court found that there was nothing in the relative importance of the CRTC and the arbitration board or in the expertise of their members that would lead to the conclusion that the decision of one was paramount as it incidentally bore on the decision of the other. Applying the pragmatic approach, the court held that the determination of whether or not the particular work fell within the collective agreement was primarily an issue of labour relations rather than the regulation of telephone tolls. The arbitration board in no way purported to interfere with the CRTC's determination in the exercise of

La cour n'a pas jugé que le conflit entre la décision du CRTC et celle du conseil arbitral exigeait que l'un fasse preuve de retenue à l'égard de la décision de l'autre, comme cela se produit à l'égard d'une décision qui fait l'objet d'un contrôle judiciaire. La cour a en outre affirmé que ni l'importance relative du CRTC et du conseil d'arbitrage, ni l'expertise de leurs membres ne permettaient de conclure que la décision de l'un prédomine parce qu'elle concerne accessoirement celle de l'autre. Ayant recours à l'analyse pragmatique, la cour a décidé que la question de savoir si un travail particulier est visé par la convention collective est davantage une question de relations du travail que de réglementation des taxes de téléphone. Le conseil d'arbitrage n'a aucunement voulu empiéter sur la décision du CRTC rendue

its jurisdiction that to avoid an undue advantage to BC Tel, cable companies had to be given access for installation purposes to the support structures. The arbitration board simply interpreted the collective agreement.

The question thus became whether the CRTC erred in law or exceeded its jurisdiction by ordering BC Tel to violate a requirement of the collective agreement by doing again that which the arbitration board had conclusively determined was in violation of that agreement.

It was noted that the assignment of the exclusive right to perform particular work to members of the bargaining unit was a very common term of collective agreements and that its omission would be extraordinary. Accordingly, the court found that the CRTC had not been given the power to require that a company, subject to its regulatory mandate, violate its collective bargaining obligations *bona fide* undertaken and that "the CRTC exceeded its jurisdiction by requiring that B.C. Tel again violate the terms of its collective agreement with TWU in the respects which the Glass Award held had already violated it" (p. 197). The appeal was therefore allowed and the matter was referred back to the CRTC for reconsideration and decision on the basis that it does not have the jurisdiction to order BC Tel to violate the terms of its collective agreement with the TWU.

III. Points in Issue

1. Absent the decision of the labour arbitration board, would the Federal Court of Appeal, applying the standard of review generally applicable to CRTC decisions, have been justified in interfering with the decision of the CRTC?

dans l'exercice de sa compétence, suivant laquelle les entreprises de télédistribution devaient avoir accès aux structures de soutènement de B.C. Tel de façon à ce que cette dernière ne bénéficie pas d'un avantage indu. Le conseil d'arbitrage a simplement interprété la convention collective.

Il fallait alors déterminer si le CRTC avait commis une erreur de droit ou un excès de compétence lorsqu'il a ordonné à BC Tel de contrevenir à une exigence de la convention collective en accomplissant de nouveau ce qui, selon la décision finale du conseil d'arbitrage, contrevenait à cette convention.

La cour a indiqué que l'on retrouve fréquemment dans les conventions collectives la clause qui confère aux membres de l'unité de négociation le droit exclusif d'accomplir une tâche particulière et que son absence serait plutôt étonnante. Elle a donc conclu que le CRTC n'était pas habilité à exiger qu'une compagnie assujettie à son mandat de réglementation ne se conforme pas aux obligations qu'elle s'est engagée de bonne foi à assumer dans le cadre d'une convention collective et que «le CRTC a excédé sa compétence en exigeant de B.C. Tel qu'elle contreviene de nouveau aux dispositions de la convention collective conclue avec le TWU, quant aux aspects sur lesquels le jugement Glass avait précisé qu'il y avait violation de la convention collective» (p. 197). L'appel a par conséquent été accueilli et l'affaire renvoyée au CRTC pour qu'il la réexamine et prenne une nouvelle décision en tenant pour acquis qu'il n'a pas compétence pour ordonner à BC Tel de contrevenir aux dispositions de la convention collective conclue avec TWU.

III. Questions en litige

1. N'eût été la décision rendue par le conseil d'arbitrage, la Cour d'appel fédérale, en utilisant la norme de contrôle généralement applicable aux décisions du CRTC, aurait-elle été justifiée d'intervenir dans la décision du CRTC?

22

23

2. Does the existence of the labour arbitration board decision, which allegedly conflicts with the decision of the CRTC, somehow modify the answer to the first question?

IV. Analysis

24

The main issue in this case concerns whether or not a judicial remedy is available where two administrative tribunals reach inconsistent decisions, neither of which would normally be interfered with by the courts given the standard of review generally applicable to the tribunals in question. This question was first considered in *Domtar Inc. v. Quebec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 S.C.R. 756, where the conflict in question was jurisprudential. In the case at hand, we are asked to consider the same question in light of an alleged operational conflict between the decisions of two administrative tribunals.

25

This case comes to this Court by way of appeal from a decision of the Federal Court of Appeal allowing an appeal from a decision of the CRTC which was in alleged conflict with an earlier decision of an arbitration board. Both the CRTC decision and the arbitration board decision related to the installation by cable companies of cable facilities on the support structure of BC Tel.

26

Before us, the respondents argued that the decision of the Federal Court of Appeal to quash Decision 92-4 should be upheld on the ground that the CRTC did not have the necessary jurisdiction to reach the decision in question. The appellants, on the other hand, argued that the Federal Court of Appeal decision should be overturned on the ground that Decision 92-4 was a valid policy decision within the jurisdiction of the CRTC.

27

In order to resolve the substance of this dispute it is necessary to address the two points in issue outlined earlier.

1. *Absent the decision of the labour arbitration board, would the Federal Court of Appeal, applying the standard of review generally appli-*

2. L'existence de la décision du conseil d'arbitrage, qu'on allègue être contradictoire à celle du CRTC, modifie-t-elle de quelque façon la réponse à la première question?

IV. Analyse

Il s'agit principalement ici de déterminer s'il peut être remédié au fait que deux tribunaux administratifs rendent des décisions contradictoires dans lesquelles les cours de justice ne s'immisceraient normalement pas du fait de la norme de contrôle généralement applicable à l'égard des tribunaux en question. Cette question a été examinée pour la première fois dans *Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756, où le conflit en question était de nature jurisprudentielle. Dans le cas qui nous occupe, on nous demande de considérer la même question à la lumière d'un conflit opérationnel né des décisions de deux tribunaux administratifs.

Notre Cour est saisie d'un pourvoi formé contre une décision de la Cour d'appel fédérale, qui a accueilli l'appel d'une décision du CRTC qu'on allègue être contradictoire à la décision antérieure d'un conseil d'arbitrage. Tant la décision du CRTC que celle du conseil d'arbitrage portaient sur l'installation de câbles sur la structure de soutènement de BC Tel par des entreprises de télédistribution.

Devant nous, les intimés ont fait valoir que l'annulation par la Cour d'appel fédérale de la décision 92-4 devait être maintenue pour le motif que le CRTC n'avait pas compétence pour rendre la décision en question. Les appelants, pour leur part, ont soutenu que la décision de la Cour d'appel fédérale devait être infirmée pour le motif que la décision 92-4 était une décision de principe valide relevant de la compétence du CRTC.

Pour résoudre l'essentiel du litige, il y a lieu de discuter des deux questions en litige exposées précédemment.

1. *N'eût été la décision rendue par le conseil d'arbitrage, la Cour d'appel fédérale, en utilisant la norme de contrôle généralement applicable aux*

cable to CRTC decisions, have been justified in interfering with the decision of the CRTC?

(a) Standard of Review

In determining the standard of review applicable to an administrative tribunal, a number of factors are relevant. Specifically, it is necessary to consider the tribunal's role or function, whether or not the tribunal is protected by a privative clause, the expertise of the tribunal, and the nature of the question considered by the tribunal.

In light of these factors, the courts have developed, as Iacobucci J. noted in *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557, "a spectrum [of standards of review] that ranges from the standard of reasonableness to that of correctness" (p. 590). Describing these two ends of the spectrum, Iacobucci J. stated (at p. 590):

At the reasonableness end of the spectrum, where deference is at its highest, are those cases where a tribunal protected by a true privative clause, is deciding a matter within its jurisdiction and where there is no statutory right of appeal

At the correctness end of the spectrum, where deference in terms of legal questions is at its lowest, are those cases where the issues concern the interpretation of a provision limiting the tribunal's jurisdiction (jurisdictional error) or where there is a statutory right of appeal which allows the reviewing court to substitute its opinion for that of the tribunal and where the tribunal has no greater expertise than the court on the issue in question

The case at hand concerns a specialized administrative tribunal, the CRTC, which possesses considerable expertise over the subject matter of its jurisdiction. However, despite the expertise of the CRTC, its decision in the case at hand is not protected by a privative clause and is, in fact, subject to an express statutory right of appeal. Nonetheless, it was clearly established in both *Pezim*, *supra*, and *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722, that a specialized

décisions du CRTC, aurait-elle été justifiée d'intervenir dans la décision du CRTC?

a) La norme de contrôle

Pour déterminer la norme de contrôle applicable à l'égard d'un tribunal administratif, certains facteurs sont pertinents. Il y a d'abord lieu de considérer le rôle ou la fonction du tribunal, son domaine d'expertise et la nature de la question dont il a été saisi, et de déterminer s'il est protégé par une clause privative.

Tenant compte de ces facteurs, les tribunaux ont élaboré, ainsi que le juge Iacobucci l'a fait remarquer dans *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, «toute une gamme de normes [de contrôle] allant de celle de la décision manifestement déraisonnable à celle de la décision correcte» (p. 590). Décrivant les deux extrémités de la gamme, le juge Iacobucci a ajouté, à la p. 590:

Pour ce qui est des décisions manifestement déraisonnables, qui appellent la plus grande retenue, ce sont les cas où un tribunal protégé par une véritable clause privative rend une décision relevant de sa compétence et où il n'existe aucun droit d'appel prévu par la loi . . .

Quant aux décisions correctes où l'on est tenu à une moins grande retenue relativement aux questions juridiques, ce sont les cas où les questions en litige portent sur l'interprétation d'une disposition limitant la compétence du tribunal (erreur dans l'exercice de la compétence) ou encore les cas où la loi prévoit un droit d'appel qui permet au tribunal siégeant en révision de substituer son opinion à celle du tribunal, et où le tribunal ne possède pas une expertise plus grande que la cour de justice sur la question soulevée . . .

Dans l'affaire dont nous sommes saisis, le tribunal administratif spécialisé, le CRTC, possède une vaste expertise dans son domaine de compétence. Toutefois, malgré cette expertise, la décision du CRTC en cause n'est pas protégée par une clause privative et est, en fait, assujettie à un droit d'appel expressément prévu dans la loi. Néanmoins, il a été clairement établi dans *Pezim*, précité, et dans *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, qu'un tribunal spécialisé comme le

28

29

30

tribunal such as the CRTC, acting within its area of expertise and jurisdiction, is entitled to curial deference, even in the absence of a privative clause and the presence of a statutory right of appeal. For example, in *Bell Canada*, this Court, considering the appropriate standard of review from a decision of the CTC (which then exercised the regulatory powers of the *Railway Act*, in respect of telecommunications now exercised by the CRTC), stated, at p. 1746:

However, within the context of a statutory appeal from an administrative tribunal, additional consideration must be given to the principle of specialization of duties. Although an appeal tribunal has the right to disagree with the lower tribunal on issues which fall within the scope of the statutory appeal, curial deference should be given to the opinion of the lower tribunal on issues which fall squarely within its area of expertise. The *Canadian Pacific* case is an example of a situation where curial deference towards a decision of the Canadian Transport Commission involving the interpretation of a tariff was appropriate. [Emphasis added.]

Similarly, in *Pezim*, this Court stated at pp. 591-92:

[E]ven where there is no privative clause and where there is a statutory right of appeal, the concept of the specialization of duties requires that deference be shown to decisions of specialized tribunals on matters which fall squarely within the tribunal's expertise. This point was reaffirmed in *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316 (*Bradco*), where Sopinka J., writing for the majority, stated the following at p. 335:

... the expertise of the tribunal is of the utmost importance in determining the intention of the legislator with respect to the degree of deference to be shown to a tribunal's decision in the absence of a full privative clause. Even where the tribunal's enabling statute provides explicitly for appellate review, as was the case in *Bell Canada*, *supra*, it has been stressed that deference should be shown by the appellate tribu-

CRTC, qui agit dans les limites de son champ d'expertise et de sa compétence, doit faire l'objet d'une retenue judiciaire même lorsqu'il n'existe pas de clause privative et que la loi prévoit un droit d'appel. Ainsi, dans *Bell Canada*, notre Cour, considérant la norme de contrôle appropriée à l'égard d'une décision de la CCT (qui exerçait alors les pouvoirs de réglementation de la *Loi sur les chemins de fer* en matière de télécommunications, qui sont maintenant dévolus au CRTC), a écrit, à la p. 1746:

Toutefois, dans le contexte d'un appel prévu par la loi d'une décision d'un tribunal administratif, il faut de plus tenir compte du principe de la spécialisation des fonctions. Bien qu'un tribunal d'appel puisse être en désaccord avec le tribunal d'instance inférieure sur des questions qui relèvent du pouvoir d'appel prévu par la loi, les tribunaux devraient faire preuve de retenue envers l'opinion du tribunal d'instance inférieure sur des questions qui relèvent parfaitement de son champ d'expertise. L'affaire *Canadien Pacifique* est un exemple d'une situation où la décision de la Commission canadienne des transports sur une question d'interprétation d'un tarif a fait à bon droit l'objet de retenue judiciaire. [Je souligne.]

De même, dans l'arrêt *Pezim*, notre Cour a écrit aux pp. 591 et 592:

... même lorsqu'il n'existe pas de clause privative et que la loi prévoit un droit d'appel, le concept de la spécialisation des fonctions exige des cours de justice qu'elles fassent preuve de retenue envers l'opinion du tribunal spécialisé sur des questions qui relèvent directement de son champ d'expertise. Ce point a été confirmé dans l'arrêt *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316 (*Bradco*), dans lequel le juge Sopinka, s'exprimant au nom de la majorité, affirme, à la p. 335:

... son expertise [du tribunal] est de la plus haute importance pour ce qui est de déterminer l'intention du législateur quant au degré de retenue dont il faut faire preuve à l'égard de la décision d'un tribunal en l'absence d'une clause privative intégrale. Même lorsque la loi habilitante du tribunal prévoit expressément l'examen par voie d'appel, comme c'était le cas dans l'affaire *Bell Canada*, précitée, on a souligné qu'il y avait lieu pour le tribunal d'appel de faire preuve de retenue envers les opinions que le tribunal

nal to the opinions of the specialized lower tribunal on matters squarely within its jurisdiction.

On the other side of the coin, a lack of relative expertise on the part of the tribunal *vis-à-vis* the particular issue before it as compared with the reviewing court is a ground for a refusal of deference.

Accordingly, I conclude that the CRTC is entitled to curial deference with respect to questions of law within its area of jurisdiction and expertise. However, as regards jurisdictional questions and questions of law outside the CRTC's area of expertise, the CRTC is entitled to no deference and is to be reviewed on a standard of correctness.

In order to apply this standard of review to the case at hand, it is necessary to determine whether Decision 92-4 is within the area of expertise and jurisdiction of the CRTC.

(b) The Jurisdiction and Expertise of the CRTC

The CRTC is an independent regulatory authority established by the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*, R.S.C., 1985, c. C-22, in part, to exercise those powers relating to federally-regulated telephone companies as were set out, at the time of this appeal, in, *inter alia*, the *Railway Act* and the *NITPPA*, and as are presently contained in the *Telecommunications Act*, S.C. 1993, c. 38. In the case at hand, I will be examining the jurisdiction of the CRTC as it existed in 1992, the year of Decision 92-4. Decision 92-4 was issued prior to the enactment of the *Telecommunications Act*. Accordingly, in discussing the CRTC's jurisdiction, I will refer to then applicable statutory provisions, which may have since been repealed and replaced by provisions in the *Telecommunications Act*. In this respect, I note that while the jurisdiction of the CRTC today, under the *Telecommunications Act*, is likely quite similar to that of the CRTC in 1992, it is not necessarily identical.

spécialisé de juridiction inférieure avait exprimées sur des questions relevant directement de sa compétence.

Par contre, lorsque, comparativement au tribunal d'examen, le tribunal administratif manque d'expertise relative en ce qui concerne la question dont il a été saisi, cela justifie de ne pas faire preuve de retenue.

Par conséquent, les cours de justice doivent faire preuve de retenue à l'égard du CRTC relativement aux questions de droit qui relèvent de son champ de compétence et d'expertise. Toutefois, en ce qui concerne les questions de compétence et les questions de droit étrangères à l'expertise du CRTC, les décisions de ce dernier ne bénéficient d'aucune déférence et doivent être contrôlées suivant la norme de l'absence d'erreur.

Pour appliquer cette norme de contrôle en l'espèce, il y a lieu de déterminer si la décision 92-4 relève du champ d'expertise et de compétence du CRTC.

b) La compétence et l'expertise du CRTC

Le CRTC est un organisme de réglementation indépendant, établi par la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, L.R.C. (1985), ch. C-22, en partie pour exercer les pouvoirs qui se rapportent aux compagnies de téléphone assujetties à la réglementation fédérale, tels qu'ils étaient énoncés, au moment du présent pourvoi, notamment, dans la *Loi sur les chemins de fer* et la *LNAT*, et tels qu'ils sont présentement prévus dans la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38. En l'espèce, j'examinerai la compétence du CRTC telle qu'elle existait en 1992, année où il a rendu la décision 92-4, soit avant l'adoption de la *Loi sur les télécommunications*. Par conséquent, dans mon analyse de la compétence du CRTC, je me référerai aux dispositions législatives qui s'appliquaient alors, et qui peuvent depuis avoir été abrogées et remplacées par des dispositions de la *Loi sur les télécommunications*. À cet égard, je remarque que, si la compétence actuelle du CRTC sous le régime de la *Loi sur les télécommunications* est, selon toute vraisemblance, assez semblable à celle qu'il possédait en 1992, elle n'est pas nécessairement identique.

34 It is generally accepted by all the parties to these proceedings that, as part of its broad jurisdiction, the CRTC clearly had, at the time of Decision 92-4, the jurisdiction to (i) require telephone companies to allow cable companies to use their support structure and (ii) regulate the terms of the SSAs between the telephone companies and cable companies governing the terms of this use. These two basic components of the CRTC's jurisdiction are well established and are not the subject of dispute in the case at hand.

35 First, as regards the jurisdiction of the CRTC to require telephone companies to allow cable companies to use their support structure, the decision of the CTC in *Transvision*, *supra*, clearly established, as was noted by the Federal Court of Appeal (at p. 193), that "support structures were assets of a telephone company's public utility function required to be made available to other users on a regulated basis". (Emphasis added.)

36 Second, the CRTC's jurisdiction to regulate the terms of the SSAs governing cable company use of telephone company support structures was clearly provided by ss. 335 and 340 of the *Railway Act*, as these sections read at the time of Decision 92-4:

335. (1) Notwithstanding anything in any other Act but subject to subsection (1.1), all telegraph and telephone tolls to be charged by a company are subject to the approval of the Commission and may be revised by the Commission from time to time.

(2) The company shall file with the Commission tariffs of any telegraph or telephone tolls to be charged, and the tariffs shall be in such form, size and style, and give such information, particulars and details, as the Commission by regulation or in any particular case prescribes.

340. (1) All tolls shall be just and reasonable and shall always, under substantially similar circumstances

Il est généralement reconnu par toutes les parties à l'instance que, dans le cadre de sa vaste compétence, le CRTC était manifestement habilité, au moment où il a rendu la décision 92-4, (i) à exiger des compagnies de téléphone qu'elle permettent aux entreprises de télédistribution d'utiliser leur structure de soutien et (ii) à réglementer les dispositions des accords conclus entre les compagnies de téléphone et les entreprises de télédistribution pour régir les modalités de cette utilisation. Ces deux aspects fondamentaux de la compétence du CRTC sont bien établis et ne font l'objet d'aucune contestation en l'espèce.

Premièrement, en ce qui concerne la compétence du CRTC pour exiger des compagnies de téléphone qu'elles permettent aux entreprises de télédistribution d'utiliser leur structure de soutien, la décision de la CCT dans *Transvision*, précité, a clairement établi, ainsi que l'a fait remarquer la Cour d'appel fédérale (à la p. 193), que «les structures de soutien étaient un bien de la compagnie de téléphone qui devait être mis à la disposition des autres usagers conformément à un règlement». (Je souligne.)

Deuxièmement, la compétence du CRTC pour réglementer les dispositions des accords qui régissent l'utilisation par les entreprises de télédistribution des structures de soutien des compagnies de téléphone était clairement formulée aux art. 335 et 340 de la *Loi sur les chemins de fer* en vigueur au moment de la décision 92-4:

335. (1) Nonobstant les dispositions de toute autre loi mais sous réserve du paragraphe (1.1), toutes les taxes de télégraphe et de téléphone que peut exiger une compagnie sont subordonnées à l'agrément de la Commission, qui peut les réviser.

(2) La compagnie dépose au bureau de la Commission les tarifs des taxes de télégraphe ou de téléphone à exiger, et ces tarifs ont la forme, le modèle et le format et contiennent les renseignements et les détails que la Commission prescrit par voie de règlement ou dans un cas particulier.

340. (1) Toutes les taxes doivent être justes et raisonnables et doivent toujours, dans des circonstances et

and conditions with respect to all traffic of the same description carried over the same route, be charged equally to all persons at the same rate.

(2) A company shall not, in respect of tolls or any services or facilities provided by the company as a telegraph or telephone company,

(a) make any unjust discrimination against any person or company,

(b) make or give any undue or unreasonable preference or advantage to or in favour of any particular person or company or any particular description of traffic, in any respect whatever, or

(c) subject any particular person or company or any particular description of traffic to any undue or unreasonable prejudice or disadvantage, in any respect whatever,

and where it is shown that the company makes any discrimination or gives any preference or advantage, the burden of proving that the discrimination is not unjust or that the preference is not undue or unreasonable lies on the company.

(3) The Commission may determine, as questions of fact, whether or not traffic is or has been carried under substantially similar circumstances and conditions, and whether there has, in any case, been unjust discrimination, undue or unreasonable preference or advantage, or prejudice or disadvantage, within the meaning of this section, or whether in any case the company has or has not complied with the provisions of this section or sections 335 to 339.

(4) The Commission may

(a) suspend or postpone any tariff of tolls or any portion thereof that in its opinion may be contrary to sections 335 to 339 or this section; and

(b) disallow any tariff of tolls or any portion thereof that it considers to be contrary to sections 335 to 339 or this section and require the company to substitute a tariff satisfactory to the Commission in lieu thereof or prescribe other tolls in lieu of any tolls so disallowed.

conditions sensiblement analogues, en ce qui concerne tout le trafic du même type suivant le même parcours, être imposées également à tous au même taux.

(2) Une compagnie ne peut, en ce qui concerne les taxes ou en ce qui concerne les services ou installations qu'elle fournit à titre de compagnie de télégraphe ou de téléphone:

a) établir de discrimination injuste contre une personne ou une compagnie;

b) instaurer ou accorder une préférence ou un avantage indu ou déraisonnable à l'égard ou en faveur d'une certaine personne ou d'une certaine compagnie ou d'un certain type de trafic, à quelque point de vue que ce soit;

c) faire subir à une certaine personne, une certaine compagnie ou un certain type de trafic un désavantage ou préjudice indu ou déraisonnable, à quelque point de vue que ce soit.

Lorsqu'il est démontré que la compagnie établit une discrimination ou accorde une préférence ou un avantage, il incombe à la compagnie de prouver que cette discrimination n'est pas injuste ou que cette préférence n'est pas indue ou déraisonnable.

(3) La Commission peut déterminer, comme questions de fait, si le trafic se fait ou s'est fait dans des circonstances et conditions sensiblement analogues et s'il y a eu, dans quelque cas que ce soit, une discrimination injuste, ou une préférence, un avantage, un préjudice ou un désavantage indu ou déraisonnable au sens du présent article ou si, dans quelque cas que ce soit, la compagnie s'est ou non conformée aux dispositions du présent article ou des articles 335 à 339.

(4) La Commission peut:

a) suspendre ou différer l'application de tout tarif de taxes ou toute partie de celui-ci qui, à son avis, peut être contraire aux dispositions des articles 335 à 339 ou du présent article;

b) rejeter tout tarif de taxes ou toute partie de celui-ci qu'elle considère être contraire aux dispositions des articles 335 à 339 ou du présent article, et sommer la compagnie d'y substituer un tarif satisfaisant pour la Commission ou prescrire d'autres taxes en remplacement de toutes taxes ainsi rejetées.

(5) In all other matters not expressly provided for in this section, the Commission may make orders with respect to all matters relating to traffic, tolls and tariffs or any of them.

(5) En toute autre matière non expressément prévue par le présent article, la Commission peut prendre des ordonnances au sujet de tout ce qui a trait au trafic, aux taxes et aux tarifs, ou à l'un d'eux.

37 Sections 335 and 340 effectively conferred upon the CRTC broad jurisdiction to regulate the tolls and tariffs of telephone companies, particularly with a view towards ensuring that telephone companies did not use their monopoly positions to confer undue preferences upon themselves or third parties. The definition of "toll" applicable with respect to ss. 335 and 340 was as follows:

"telephone toll" or "toll", when used with reference to telephone, means any toll, rate or charge to be charged by any company to the public or to any person, for the use or lease of a telephone system or line or any part thereof, for the transmission of a message by telephone, for installation and use or lease of any instruments, lines or apparatus attached to, or connected or interconnected in any manner whatever with, a telephone system, for any services provided by the company through the facilities of a telephone system or for any service incidental to a telephone business;

In light of the broad definition of "toll" described above, ss. 335 and 340 of the *Railway Act* clearly provided the CRTC, at the time of the issuance of Decision 92-4, with jurisdiction to regulate the terms of SSAs between cable companies and telephone companies, since such terms effectively amounted to "tolls" under the *Railway Act*.

Les articles 335 et 340 attribuaient effectivement au CRTC une vaste compétence pour régler les taxes et les tarifs des compagnies de téléphone, particulièrement en veillant à ce que ces dernières ne profitent pas de leur monopole pour s'accorder des préférences indues ou pour en accorder à des tiers. La définition de «taxe» applicable relativement aux art. 335 et 340 était la suivante:

«taxe de téléphone» ou «taxe» Relativement à un téléphone, les taxes, les tarifs ou la rémunération qu'une compagnie peut exiger du public ou d'une personne pour l'usage ou la location d'un réseau ou d'une ligne téléphonique, ou d'une partie de ce réseau ou de cette ligne, pour la transmission d'un message téléphonique, pour l'installation et l'usage ou la location d'instruments, de lignes ou d'appareils fixés, ou raccordés ou reliés de quelque manière que ce soit à un réseau téléphonique, pour tout service fourni par la compagnie au moyen des installations d'un réseau téléphonique, ou pour tout service se rattachant à l'exploitation du téléphone.

Si on se reporte à cette définition générale du terme «taxe», les art. 335 et 340 de la *Loi sur les chemins de fer* habilitaient sans contredit le CRTC, au moment où il a rendu la décision 92-4, à régler les dispositions des accords conclus entre les entreprises de télédistribution et les compagnies de téléphone puisque ces dispositions équivalaient en fait à des «taxes» sous le régime de la *Loi sur les chemins de fer*.

38 The only question of jurisdiction that is truly in dispute in the case at hand is whether or not the CRTC possessed the jurisdiction to determine which company, the cable company or the telephone company, would be responsible for the installation of a cable company's facilities on the telephone company's support structure. In my view, the CRTC clearly possessed such jurisdiction. First, I see this jurisdiction as a natural extension of the CRTC's jurisdiction to regulate tolls and tariffs under ss. 335 and 340 of the *Railway Act*. In my view, the determination of who is

L'unique question de compétence véritablement en litige en l'espèce est de savoir si le CRTC était compétent pour déterminer qui, de l'entreprise de télédistribution ou de la compagnie de téléphone, serait chargé de l'installation du matériel de l'entreprise de télédistribution sur la structure de soutien de la compagnie de téléphone. À mon avis, le CRTC avait manifestement compétence. D'une part, je vois cette compétence comme un prolongement naturel de la compétence du CRTC pour régler les taxes et les tarifs en vertu des art. 335 et 340 de la *Loi sur les chemins de fer*. À

responsible for the installation of the cable facilities is a necessary component of the regulation of the prices charged by the telephone companies for cable company access to their support structure. Consequently, I find that the authority to make this determination was included in the CRTC's regulatory jurisdiction under ss. 335 and 340 of the *Railway Act*.

Second, even if one were to adopt a narrow interpretation of tolls and tariffs which excluded the determination of who is responsible for the installation of the cable company's facilities on the telephone company's support structure, in my view, the CRTC would still have had jurisdiction to determine who does the installation work in question by virtue of the portion of s. 340 of the *Railway Act* which, at the time of Decision 92-4, provided the CRTC with jurisdiction to prevent a telephone company from conferring upon itself or another company an undue or unreasonable preference or advantage "in respect of . . . any services or facilities provided by the company as a telegraph or telephone company". Under this provision, to the extent that retention by BC Tel of an exclusive right to install cable company facilities would have constituted an undue preference, the CRTC would have had the jurisdiction to require that the telephone company permit the cable company to use its own contractors to perform the installation work. Thus, the question becomes whether or not the CRTC, in reaching Decision 92-4, found that the retention by BC Tel of an exclusive right to perform the installation work in question constituted an undue preference within the meaning of s. 340. In this respect, the respondents argue that the CRTC made no explicit finding of undue preference. I agree with the respondents that no explicit finding of undue preference was made but conclude that such a finding was nonetheless implicit in Decision 92-4. For example, in Decision 92-4, the CRTC stated:

Under its enabling legislation, the Commission is charged with the duty of ensuring that rates are just and reasonable, that they are not unjustly discriminatory and

mon avis, la question de savoir qui est chargé de l'installation des câbles est une composante essentielle de la réglementation des prix exigés par les compagnies de téléphone en contrepartie de l'accès à leur structure de soutènement accordé aux entreprises de télédistribution. Le pouvoir de prendre une décision à cet égard était donc puisé dans la compétence de réglementation que les art. 335 et 340 de la *Loi sur les chemins de fer* attribuait au CRTC.

D'autre part, même si l'on devait privilégier une interprétation stricte des termes taxes et tarifs qui exclurait le pouvoir de déterminer qui est chargé de l'installation du matériel de l'entreprise de télédistribution sur la structure de soutènement de la compagnie de téléphone, à mon avis, le CRTC aurait quand même compétence pour déterminer qui effectue l'installation en question en vertu de cette partie de l'art. 340 de la *Loi sur les chemins de fer* qui, à l'époque où a été rendue la décision 92-4, habilitait le CRTC à empêcher les compagnies de téléphone de s'accorder ou d'accorder à une autre compagnie une préférence ou un avantage indus ou déraisonnables «en ce qui concerne [. . .] les services ou installations qu'elle fournit à titre de compagnie de télégraphe ou de téléphone». Conformément à cette disposition, dans la mesure où le maintien par BC Tel d'un droit exclusif d'installer le matériel des entreprises de télédistribution aurait constitué une préférence induue, le CRTC aurait été habilité à enjoindre à la compagnie de téléphone de permettre à l'entreprise de télédistribution de recourir à ses propres entrepreneurs pour effectuer l'installation. Aussi, la question est-elle alors de savoir si, lorsqu'il a rendu la décision 92-4, le CRTC a conclu que le fait pour BC Tel de se réserver le droit exclusif d'effectuer les travaux d'installation en question constituait une préférence induue au sens de l'art. 340. À cet égard, les intimés soutiennent que le CRTC n'a tiré aucune conclusion explicite de préférence induue. J'en conviens, mais, à mon avis, il a tiré cette conclusion implicitement dans la décision 92-4. En effet, il a écrit:

Selon sa loi habilitante, le Conseil doit veiller à ce que les tarifs soient justes et raisonnables, à ce qu'ils ne soient pas injustement discriminatoires et à ce qu'ils ne

do not confer an undue preference. In accordance with this mandate, the Commission has consistently held that CATV [Cable TV] licensees are entitled to access B.C. Tel's support structures, subject to certain terms and conditions.

confèrent pas de préférence indue. En vertu de ce mandat, le Conseil a toujours jugé que les titulaires de télé-distribution ont le droit d'accéder aux structures de soutien de la B.C. Tel, sous réserve de certaines modalités.

40

In my view, such an implicit finding of undue preference is sufficient. Accordingly, I conclude that the CRTC had the necessary jurisdiction, at the time of the issuance of Decision 92-4, to determine which company, the cable company or the telephone company, was to perform the installation of cable wires on the telephone company's support structure. Furthermore, I find that such a determination, while incidentally affecting labour relations, is not, in pith and substance, a matter of labour relations. Instead, it is an important component of the regulation of telephone companies which is within both the jurisdiction and the expertise of the CRTC.

À mon avis, pareille conclusion implicite de préférence indue suffit. Pour cette raison, j'estime que le CRTC avait la compétence nécessaire, au moment où il a rendu la décision 92-4, pour déterminer qui, de l'entreprise de télédistribution ou de la compagnie de téléphone, devait installer les câbles sur la structure de soutien de la compagnie de téléphone. Par ailleurs, selon moi, bien qu'elle se rapporte de façon incidente aux relations du travail, une telle décision n'est pas, de par son caractère véritable, une question de relations du travail. Il s'agit plutôt d'un élément important de la réglementation des compagnies de téléphone qui relève tant de la compétence que de l'expertise du CRTC.

41

The above conclusion flows naturally from *Transvision, supra*, the initial case which established the CRTC's jurisdiction (then the CTC's jurisdiction) to require a telephone company to allow a cable company to use its support structure. In *Transvision*, the CTC grounded its jurisdiction to make such an order in then s. 317 of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2. Section 317 read as follows, and was substantially the same (although renumbered as s. 326) at the time of the issuance of Decision 92-4:

Cette conclusion découle inévitablement de l'arrêt *Transvision*, précité, où on a établi pour la première fois la compétence du CRTC (alors celle de la CCT) d'exiger qu'une compagnie de téléphone permette à une entreprise de télédistribution d'utiliser sa structure de soutien. Dans *Transvision*, la CCT a fondé sa compétence pour rendre une telle ordonnance sur l'art. 317 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, ch. R-2, alors en vigueur. Cet article se lisait comme suit, et était essentiellement identique (bien qu'il soit devenu l'art. 326) au moment où la décision 92-4 a été rendue:

317. (1) Lines, wires, other conductors, or other structures or appliances for telegraphic or telephonic purposes, or for the conveyance of power or electricity for other purposes, shall not, without leave of the Commission, except as provided in subsection (5), be constructed or maintained

317. (1) Sauf de la manière prévue au paragraphe (5), il ne peut être érigé ni maintenu, sans la permission de la Commission, de lignes, fils métalliques, d'autres conducteurs ou d'autres structures ou appareils de transmission téléphonique ou télégraphique, ou servant à la transmission de la force motrice ou de l'électricité employée à d'autres objets,

(a) along or across a railway, by any company other than the railway company owning or controlling the railway, or

a) le long ou en travers d'un chemin de fer, par une autre compagnie que la compagnie de chemin de fer possédant ou contrôlant le chemin de fer, ou

(b) across or near other such lines, wires, conductors, structures or appliances that are within the legislative authority of the Parliament of Canada.

(2) Upon any application for such leave, the applicant shall submit to the Commission a plan and profile of the part of the railway or other work proposed to be affected, showing the proposed location and the proposed works.

(3) The Commission may grant the application and may order the extent to which, by whom, how, when, on what terms and conditions, and under what supervision, the proposed works may be executed.

(4) Upon such order being made the proposed works may be constructed and maintained subject to and in accordance with such order.

(5) Leave of the Commission under this section is not necessary . . . when works have been or are to be constructed or maintained by consent and in accordance with any general orders, regulations, plans or specifications adopted or approved by the Commission for such purposes.

In *Transvision*, the CTC found that s. 317 provided it with jurisdiction to regulate the construction of cable wires alongside (“near”) telephone wires (“wires . . . within the legislative authority of the Parliament of Canada”). Furthermore, it found that since s. 326(3) permitted it to “order the extent to which, by whom, how, when, on what terms and conditions, and under what supervision, the proposed works [in this case, the installation of cable wires] may be executed”, it had the jurisdiction to order that the proposed works be executed by attaching the cable wires to telephone company support structures. Given this reasoning, it appears logical to conclude that s. 326(3) would also have provided the CRTC with jurisdiction to regulate the terms of the SSAs between telephone companies and cable companies governing the scope and cost of cable company use of telephone company

b) en travers ou près d'autres semblables lignes, fils métalliques, conducteurs, structures ou appareils qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada.

(2) En faisant la demande d'autorisation à cet effet, le requérant doit soumettre à la Commission un plan et un profil de la partie du chemin de fer ou des autres ouvrages visés par ce projet, et indiquant l'emplacement projeté et les travaux projetés.

(3) La Commission peut accorder cette autorisation et par ordonnance régler dans quelle mesure, par qui, de quelle manière, à quelle époque, à quelles conditions et sous quel contrôle ces travaux doivent être exécutés.

(4) Une fois cette ordonnance rendue, ces ouvrages peuvent être exécutés et entretenus sous réserve et en conformité de l'ordonnance.

(5) Une autorisation de la Commission sous le régime du présent article n'est pas nécessaire [. . .] dans les cas où des ouvrages ont été ou doivent être construits ou entretenus du consentement de la Commission et conformément à ses ordonnances générales et à ses règlements, ainsi qu'aux plans ou devis qu'elle a adoptés ou approuvés.

Dans *Transvision*, la CCT a conclu que l'art. 317 l'habilitait à réglementer la construction de câbles le long («près») de câbles de téléphone («fils métalliques [. . .] qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada»). En outre, elle a conclu que, puisqu'en vertu du par. 326(3) elle pouvait, «par ordonnance régler dans quelle mesure, par qui, de quelle manière, à quelle époque, à quelles conditions et sous quel contrôle ces travaux [en l'espèce, l'installation de câbles] doivent être exécutés», elle avait compétence pour ordonner que les travaux projetés soient exécutés par le raccordement des câbles aux structures de soutènement de la compagnie de téléphone. Suivant ce raisonnement, il paraît logique de conclure que le par. 326(3) aurait également habilité le CRTC à réglementer les dispositions des accords conclus entre les compagnies de téléphone et les entreprises de télédistribution pour régir l'étendue et le coût de l'utilisation par l'entreprise de télédistribution des structures de soutènement de la

support structures, including the jurisdiction to determine "by whom" the work is done.

43

In fact, given the broad and important policy mandate of the CRTC it is, in my view, difficult to contemplate permitting the CRTC to mandate cable company access to telephone company infrastructure and not allowing the CRTC to mandate the quality of such access. The two go hand in hand. In this respect, the new *Telecommunications Act* contains the following provision:

43. . . .

(5) Where a person who provides services to the public cannot, on terms acceptable to that person, gain access to the supporting structure of a transmission line constructed on a highway or other public place, that person may apply to the Commission for a right of access to the supporting structure for the purpose of providing such services and the Commission may grant the permission subject to any conditions that the Commission determines.

44

For all the reasons outlined above, it is my view that in issuing Decision 92-4, the CRTC was acting within its area of jurisdiction and expertise. The CRTC is therefore entitled to curial deference by a court reviewing Decision 92-4 through a statutory right of appeal. Accordingly, since the CRTC decision was reasonable, and this appears not to be contested by any of the parties, I conclude that, absent the decision of the arbitration board, it would have been inappropriate for the Federal Court of Appeal, applying the normal standard of review, to have interfered with the decision of the CRTC.

2. *Was the Federal Court of Appeal justified in interfering with the decision of the CRTC in light of the fact that it allegedly conflicts with the decision of the arbitration board?*

45

It is argued that even if the Federal Court of Appeal would not have normally been justified in interfering with the decision of the CRTC, such interference becomes justified in light of the conflict between the decisions of the CRTC and the arbitration board.

compagnie de téléphone, y compris la compétence pour déterminer «par qui» le travail doit être effectué.

En fait, étant donné le mandat fondamental et général du CRTC, on peut difficilement, à mon avis, envisager de permettre au CRTC de réglementer l'accès des entreprises de télédistribution à l'infrastructure de la compagnie de téléphone sans lui permettre de réglementer la nature de cet accès. Les deux sont indissociables. À cet égard, la nouvelle *Loi sur les télécommunications* prévoit ce qui suit:

43. . . .

(5) Lorsqu'il ne peut, à des conditions qui lui sont acceptables, avoir accès à la structure de soutien d'une ligne de transmission construite sur une voie publique ou un autre lieu public, le fournisseur de services au public peut demander au Conseil le droit d'y accéder en vue de la fourniture de ces services; le Conseil peut assortir l'autorisation des conditions qu'il juge indiquées.

Pour tous ces motifs, je suis d'avis qu'en rendant la décision 92-4, le CRTC agissait dans les limites de sa compétence et de son expertise. Il doit donc bénéficier d'une retenue judiciaire de la part de la cour de justice qui contrôle la décision 92-4 conformément à un droit d'appel conféré par la loi. Par conséquent, puisque la décision du CRTC était raisonnable, ce qu'aucune des parties ne semble contester, je conclus qu'en l'absence de la décision du conseil d'arbitrage, il aurait été inopportun pour la Cour d'appel fédérale, appliquant la norme habituelle de contrôle, d'intervenir dans la décision du CRTC.

2. *La Cour d'appel fédérale était-elle justifiée d'intervenir dans la décision du CRTC compte tenu du fait qu'elle serait contradictoire à celle du conseil d'arbitrage?*

On soutient que même si, normalement, la Cour d'appel fédérale n'avait pas été justifiée d'intervenir dans la décision du CRTC, cette intervention se justifie étant donné le conflit qui existe entre la décision du CRTC et celles du conseil d'arbitrage.

In response to this argument, I begin by noting that there are various different kinds and degrees of conflicts that can exist between decisions of administrative tribunals. In *Domtar*, *supra*, this Court considered one such type of conflict and determined that it did not justify an abandonment of judicial deference. *Domtar* concerned the judicial review of an administrative tribunal decision on the ground that it was jurisprudentially inconsistent with that of another tribunal. A motion for evocation was filed with respect to a decision of the Commission d'appel en matière de lésions professionnelles ("CALP"). The decision of the CALP centred around the interpretation of s. 60 of Quebec's *Act respecting Industrial Accidents and Occupational Diseases*, R.S.Q., c. A-3.001 ("AIAOD"). The CALP was protected by a full privative clause. Since it was clear that the CALP had acted within its jurisdiction and that its decision was not patently unreasonable, the motion would normally have failed. However, the applicant *Domtar Inc.* argued that the decision of CALP was inconsistent with a decision of the Quebec Labour Court, also acting within jurisdiction, interpreting the same s. 60. Consequently, the applicant argued that the courts should interfere to settle the inconsistency and render the law certain. Writing on behalf of a unanimous court, I questioned whether there actually was a jurisprudential conflict between the decisions of the CALP and the Quebec Labour Court. However, I then went on to find that even had such a conflict existed, it would not have been sufficient to justify an abandonment of generally applicable principles of curial deference.

It is important to underline, however, that *Domtar* dealt with a relatively minor type of conflict between administrative tribunals concerning the interpretation of a section of an Act. While the CALP and the Quebec Labour Court decisions at issue in *Domtar* employed inconsistent interpretations of s. 60 AIAOD, they did not directly conflict in result, in that it was possible to fully implement both decisions. Thus, this Court decided not to interfere with the decisions of the two tribunals.

À cet argument, je répondrai d'abord que les conflits entre les décisions de tribunaux administratifs peuvent se présenter sous différentes formes et à divers degrés. Dans *Domtar*, précité, notre Cour a considéré un genre de conflit semblable et déterminé qu'il ne justifiait pas qu'on mette de côté la retenue judiciaire. *Domtar* concernait un contrôle judiciaire de la décision d'un tribunal administratif demandé pour le motif qu'elle entraînait en conflit jurisprudentiel avec celle d'un autre tribunal. Une requête en évocation avait été déposée relativement à une décision de la Commission d'appel en matière de lésions corporelles («CALP»). La décision de la CALP portait sur l'interprétation de l'art. 60 de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., ch. A-3.001 («LATMP»). La CALP était protégée par une clause privative complète. Puisque, de toute évidence, elle avait agi dans les limites de sa compétence et que sa décision n'était pas manifestement déraisonnable, la requête aurait normalement échoué. Or, la requérante *Domtar Inc.* a fait valoir que la décision de la CALP entraînait en conflit avec une décision du Tribunal du travail du Québec, qui avait également agi dans les limites de sa compétence dans l'interprétation du même art. 60. La requérante a donc fait valoir que les cours de justice devaient intervenir pour dissiper la contradiction et confirmer le droit. M'exprimant au nom de la Cour à l'unanimité, je me suis demandée s'il y avait effectivement conflit jurisprudentiel entre la décision de la CALP et celle du Tribunal du travail du Québec. J'ai ensuite conclu, cependant, que même si un tel conflit avait existé, il n'aurait pas été suffisant pour justifier qu'on laisse de côté les principes généralement applicables de la retenue judiciaire.

Il est important, toutefois, de souligner que, dans l'arrêt *Domtar*, le conflit entre tribunaux administratifs concernant l'interprétation d'une disposition d'une loi était relativement mineur. Si elles donnaient des interprétations contradictoires de l'art. 60 LATMP, les décisions de la CALP et du Tribunal du travail du Québec en cause dans *Domtar* n'entraînaient toutefois pas en conflit direct dans leur résultat puisqu'il était possible de les mettre toutes deux à exécution intégralement. Aussi, notre Cour

However, the situation is considerably different where the conflict between administrative tribunal decisions is more serious. The most serious type of conflict arises where administrative tribunals reach operationally irreconcilable decisions (hereinafter referred to as an "operational conflict"). This will occur where compliance with the decision of one tribunal necessitates violation of the other tribunal's decision. Such a result places a person in an intolerable situation. He or she has no choice but to ignore one of the operationally conflicting orders. In such circumstances, it is, in my view, the responsibility of the courts, exercising their inherent jurisdiction, to determine which of the two conflicting decisions should take precedence.

48

Of course, the first step in determining which of the conflicting decisions should take precedence is to determine whether either decision, absent the other, could be overturned applying the standard of review generally applicable to that decision. In the case at hand, I have already found that, absent the decision of the arbitration board, the decision of the CRTC would not normally be interfered with by a reviewing court. Similarly, the labour arbitration board's decision in the case at hand would also not normally be interfered with by a reviewing court.

49

Once it is concluded that both conflicting decisions would, absent the other, normally withstand an application for judicial review or an appeal, the question which remains is whether the courts should be willing to interfere in order to resolve the conflict. I believe that where there is a true operational conflict, the courts must be willing to take some such action.

50

In this respect, a parallel can be drawn with the doctrine of paramountcy in constitutional law. As early as 1883, the Privy Council acknowledged, in *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, that it will sometimes be possible for both the provincial and federal governments to legislate with respect to the same subject matter, albeit for different purposes. In order to address the possibility of

a-t-elle décidé de ne pas intervenir dans les décisions des deux tribunaux. Cependant, la situation est fort différente lorsque le conflit entre les décisions de tribunaux administratifs est plus marqué. La forme de conflit la plus grave survient lorsque les tribunaux administratifs rendent des décisions inconciliables sur le plan opérationnel (appelées ci-après «conflit opérationnel»). C'est le cas lorsque le respect de la décision d'un tribunal emporte violation de la décision de l'autre. Un tel résultat place une personne dans une situation intolérable. Elle n'a alors d'autre choix que de faire fi de l'une des ordonnances conflictuelles sur le plan opérationnel. Dans de telles circonstances, je suis d'avis qu'il appartient aux cours de justice de déterminer, dans l'exercice de leur compétence inhérente, laquelle des deux décisions contradictoires doit prévaloir.

Bien entendu, la première étape à cet égard consiste à décider si l'une ou l'autre décision, prise isolément, pourrait être écartée si on appliquait la norme de contrôle généralement applicable à cette décision. Dans le cas qui nous occupe, j'ai déjà conclu que n'eût été la décision du conseil d'arbitrage, le tribunal d'examen n'interviendrait pas généralement dans la décision du CRTC. De même, la décision du conseil d'arbitrage en l'espèce ne ferait normalement l'objet d'aucune intervention judiciaire.

Une fois qu'on a conclu que les deux décisions contradictoires résisteraient à une demande de contrôle judiciaire ou à un appel en l'absence de l'autre, il reste à savoir si les tribunaux devraient être disposés à intervenir afin de résoudre le conflit. J'estime qu'en présence d'un véritable conflit opérationnel, les tribunaux ne doivent pas hésiter à intervenir.

À cet égard, on peut établir un parallèle avec la théorie de la prépondérance en droit constitutionnel. Dès 1883, le Conseil privé a reconnu, dans *Hodge c. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, qu'il sera parfois possible pour les gouvernements provinciaux et fédéral d'adopter une loi sur un même sujet, à des fins toutefois différentes. Pour prévenir le risque que des lois entrent en conflit, on a éla-

conflicting legislation, the doctrine of paramountcy was developed. Accordingly, where both the provincial and federal governments pass valid legislation that conflict with one another, the federal legislation takes precedence and the provincial legislation is rendered inoperative to the extent that it is inconsistent with the federal legislation.

In my view, the constitutional doctrine of paramountcy can be adapted to the administrative law context and applied in situations where administrative tribunals reach operationally conflicting decisions. Thus, just as the courts can declare inoperative provincial legislation, validly enacted and within provincial jurisdiction, to the extent that such legislation conflicts with equally valid federal legislation, the courts should be able to declare inoperative decisions or orders, validly reached, of administrative tribunals to the extent that they are in operational conflict with decisions or orders, also validly reached, of other administrative tribunals. Such judicial action is, in my view, not only necessary, but consistent with legislative intent.

There is a fundamental interpretative principle of rationality that is to be applied in interpreting legislation. In *Alberta Power Ltd. v. Alberta (Public Utilities Board)* (1990), 72 Alta. L.R. (2d) 129, at p. 144, the Alberta Court of Appeal referred to this basic principle as the "presumption of legislative coherence":

There is no doubt that there exists a presumption of legislative coherence; an interpretation which fosters inconsistency or repugnancy between provisions in different statutes is to be avoided: Driedger, *Construction of Statutes*, 2nd ed. (1983), at p. 66; Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (1984), at pp. 269, 274. It is not enough, however, that the two statutes deal "somewhat differently" with the same subject matter; inconsistency requires that the provisions cannot stand together: *Toronto Ry. v. Paget* (1909), [42] S.C.R. 488 at 499, per Anglin J.; *Ottawa v. Eastview*, [[1941] S.C.R. 448 at 462].

Thus, where a legislature enacts two statutes whose provisions appear to be in operational con-

flit, la théorie de la prépondérance. Ainsi, lorsqu'un gouvernement provincial et le gouvernement fédéral adoptent des lois valides qui entrent en conflit, la loi fédérale a priorité et la loi provinciale est rendue inopérante dans la mesure où elle est contradictoire avec la loi fédérale.

À mon avis, la théorie de la prépondérance en droit constitutionnel peut être adaptée au droit administratif et appliquée dans des situations où des tribunaux administratifs rendent des décisions qui sont en conflit opérationnel. Donc, puisqu'elles peuvent déclarer inopérante une loi provinciale adoptée valablement et dans les limites de la compétence provinciale dans la mesure où cette loi entre en conflit avec une loi fédérale également valide, les cours de justice devraient tout autant pouvoir déclarer inopérantes les décisions ou ordonnances rendues valablement par des tribunaux administratifs dans la mesure où elles sont en conflit opérationnel avec les décisions et ordonnances, tout aussi valides, rendues par d'autres tribunaux administratifs. Pareille mesure judiciaire est à mon avis non seulement nécessaire, mais également conforme à l'intention du législateur.

Il existe un principe fondamental de rationalité qui doit être appliqué dans l'interprétation de la législation. Dans *Alberta Power Ltd. c. Alberta (Public Utilities Board)* (1990), 72 Alta. L.R. (2d) 129, à la p. 144, la Cour d'appel de l'Alberta a appelé ce principe fondamental la «présomption de cohérence législative»:

[TRADUCTION] Nul doute qu'il existe une présomption de cohérence législative; il faut éviter l'interprétation qui favorise une contradiction ou incompatibilité entre certaines dispositions de différentes lois: Driedger, *Construction of Statutes*, 2nd ed. (1983), à la p. 66; Côté, *Interprétation des lois* (1982), aux pp. 293 et 298. Par contre, il ne suffit pas que les deux lois traitent «de façon quelque peu différentes» du même objet; des dispositions sont incompatibles si elles ne peuvent pas coexister: *Toronto Ry. c. Paget* (1909), [42] R.C.S. 488, à la p. 499, le juge Anglin; *Ottawa c. Eastview*, [[1941] R.C.S. 448, à la p. 462].

Ainsi, lorsqu'une législature adopte deux lois dont les dispositions paraissent entrer en conflit opéra-

51

52

flict (i.e., where compliance with one necessitates violation of the other), the courts will attempt to interpret the statutes so as to eliminate the operational conflict. Similarly, it is my view that where the legislature creates two administrative tribunals which reach decisions that are in operational conflict, the "presumption of legislative coherence" requires the courts to abandon policies of curial deference and attempt to reconcile the conflict.

53 This said, it is important to note that such an abandonment of curial deference is only appropriate in those few cases where there is true operational irreconcilability of administrative decisions. Conflicts should not be sought out or artificially created by the courts as a justification for judicial interference. Instead, judicial interference should only be contemplated where it is impossible to comply with two administrative decisions in that they are in direct operational conflict.

54 In such limited circumstances, courts have the necessary jurisdiction to review the conflicting administrative decisions and such jurisdiction is not ousted by privative clauses. Furthermore, courts should exercise this jurisdiction and, in the rare cases where two valid, yet operationally conflicting, administrative decisions are issued, determine which of the two decisions will take precedence.

55 This then, brings me to the more complicated issue of how the courts are to determine which of the two conflicting decisions should take precedence. In this respect, the courts should employ a "pragmatic and functional" approach similar to the one used in determining the initial jurisdiction of each of the administrative tribunals (*Bibeault, supra*). Effectively, the courts must determine, in light of the policy scheme surrounding each of the administrative tribunals and the nature of each of the conflicting decisions, which of the decisions the legislature would have intended to take precedence. This is an extremely difficult, and some would argue, a nearly impossible determination. However, in cases of true operational conflict, it must be made. If the courts do not make the determination, then individuals, faced with operation-

tionnel (c'est-à-dire que le respect de l'une emporte violation de l'autre), les tribunaux tenteront d'interpréter les lois de façon à éliminer le conflit opérationnel. De même, je suis d'avis que lorsque la législature crée deux tribunaux administratifs qui rendent des décisions qui sont en conflit opérationnel, la «présomption de cohérence législative» requiert que les tribunaux laissent tomber le principe de retenue judiciaire et tentent de résoudre le conflit.

Cela étant dit, il importe de faire remarquer que la décision d'abandonner la retenue judiciaire n'est justifiée que dans les quelques cas où il existe une véritable incompatibilité opérationnelle dans les décisions administratives. Les tribunaux ne devraient pas se mettre à la recherche de conflits ou en créer artificiellement pour justifier une intervention. Ils ne doivent envisager l'intervention que si un conflit opérationnel réel rend impossible le respect des deux décisions administratives.

Dans ces rares circonstances, les tribunaux ont la compétence nécessaire pour contrôler les décisions administratives contradictoires et cette compétence n'est pas évincée par l'existence de clauses privatives. En outre, les tribunaux devraient exercer leur compétence et, dans les rares cas où deux décisions administratives valides, quoique conflictuelles sur le plan opérationnel, sont rendues, déterminer laquelle doit prévaloir.

J'en viens maintenant à la question plus complexe de la façon dont les cours de justice doivent déterminer laquelle des deux décisions contradictoires doit prévaloir. À cet égard, elles devraient avoir recours à une analyse «pragmatique et fonctionnelle» semblable à celle qu'on utilise pour déterminer la compétence initiale de chaque tribunal administratif (*Bibeault, précité*). En fait, elles doivent déterminer, à la lumière du cadre dans lequel fonctionne chacun des tribunaux administratifs et de la nature de chacune des décisions contradictoires, à quelle décision la législature aurait souhaité donner priorité. C'est là une décision extrêmement difficile que d'aucuns qualifieraient de presque impossible. Toutefois, dans les cas de véritable conflit opérationnel, on ne peut s'y dérober. Si les cours de justice s'abstiennent de prendre

ally conflicting decisions by administrative tribunals, will be forced to make the determination themselves. In my view, it is better that this determination, despite its difficulty, be made by the courts, acting in the public interest, as opposed to by individuals, acting in their own self-interest. In making the determination of which decision takes precedence, the courts should, in my opinion, consider several factors.

First, the courts should consider the legislative purpose behind the establishment of each administrative tribunal. The more important a tribunal's purpose, the more likely the government would have intended that tribunal's decision to take precedence over that of another tribunal. For example, human rights legislation is considered quasi-constitutional. Consequently, all other factors being equal, decisions of human rights tribunals would generally take precedence over conflicting decisions based on other, less fundamental, administrative schemes.

A second relevant factor is the extent to which an administrative tribunal's decision is central to the purpose of that tribunal. The more central a decision is to the purpose of the administrative tribunal that made it, the more likely it should take precedence over a decision by another administrative tribunal that is less central to that second tribunal's purpose.

A third relevant factor is the degree to which an administrative tribunal, in reaching a decision, is fulfilling a policy-making or policy implementation role. The greater the connection between a decision and a tribunal's policy-making or policy implementation role, the more likely that decision should take precedence over a decision of another tribunal that has a less significant policy-making or policy implementation component.

Of course, the above is not meant to be a complete articulation of all relevant factors. Such a list can only be developed over time, as the courts consider new fact situations. Instead, it is meant to

une décision, les citoyens, se trouvant en face de décisions de tribunaux administratifs qui sont en conflit opérationnel, seront forcés de prendre cette décision eux-mêmes. À mon avis, il est préférable que, malgré la difficulté qu'elle présente, cette décision soit prise par les cours de justice dans l'intérêt public, par opposition aux citoyens qui agissent dans leur propre intérêt. Pour déterminer quelle décision a priorité, les cours de justice devraient, à mon sens, considérer différents facteurs.

Elles devraient, premièrement, examiner l'objectif législatif qui sous-tend la création de chacun des tribunaux administratifs. Plus l'objectif d'un tribunal est important, plus il est probable que le gouvernement aurait souhaité que la décision de ce tribunal l'emporte sur celle d'un autre. Par exemple, les lois sur les droits de la personne sont considérées comme étant quasi constitutionnelles. Par conséquent, tous autres facteurs étant égaux, les décisions des tribunaux des droits de la personne auraient en général priorité sur les décisions contradictoires fondées sur des régimes administratifs moins fondamentaux.

Il convient, deuxièmement, de voir dans quelle mesure la décision d'un tribunal administratif est au cœur même de son objectif. Plus la décision est au cœur de l'objectif du tribunal administratif qui l'a rendue, plus il est probable qu'elle doive l'emporter sur la décision d'un autre tribunal administratif qui l'est moins.

Troisièmement, il y a lieu de considérer dans quelle mesure, lorsqu'il rend une décision, le tribunal administratif assume un rôle d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique. Plus le lien entre une décision et ce rôle du tribunal est étroit, plus il est probable que la décision doive avoir priorité sur celle d'un autre tribunal dont la fonction d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique est moins importante.

La liste des facteurs pertinents ne se veut évidemment pas exhaustive. Cette liste ne peut que s'élaborer au fil des ans, au fur et à mesure que les tribunaux se pencheront sur des situations fac-

56

57

58

59

outline some of the factors that may be relevant in determining which administrative tribunal's decision should take precedence. In any particular case, some or all of the aforementioned factors, as well as additional factors, may be relevant. Ultimately, the question must be resolved by determining which tribunal's decision the legislature would have intended to take precedence.

3. *Application to the Case at Hand*

60 Assuming, for the moment, that there is a true operational conflict between the decision of the CRTC and that of the arbitration board, it is necessary to apply the aforementioned test to the case at hand in order to determine which decision is to take precedence. As I mentioned above, the thrust of this test is to determine which of the two conflicting decisions the legislature would have intended to take precedence. In my view, the answer to this question is quite clear. The CRTC, in requiring BC Tel to let cable companies install their own facilities on BC Tel's support structure, was implementing a policy decision. It decided that, in order to fulfil Parliament's intention of regulating monopoly service providers in the public interest, such a requirement had to be imposed on BC Tel. In doing so, the CRTC restricted the activity BC Tel was authorized to engage in. The labour arbitration board, on the other hand, was merely interpreting a private contract relating to the internal arrangements made by BC Tel to carry out the activities assigned to it. While there is no doubt that the labour arbitration board, in reaching its decision, was serving an important purpose, this does not change the fact that its task was to interpret an essentially private contract. The parties to this contract could not extend, whether intentionally or innocently, the scope of BC Tel's authorized activities as fixed by the CRTC to affect third parties. The latter's decision therefore governs. Viewed otherwise, the CRTC's decision was also an expression of that tribunal's policy-making function, the decision of the labour arbitration board was not. In my view, where two equally valid decisions of administrative tribunals are in operational conflict, precedence must be given to the decision which represents an expression of one

tuelles nouvelles. Elle vise plutôt à exposer certains des facteurs qui peuvent être pertinents pour déterminer quelle décision d'un tribunal administratif doit avoir priorité. Dans un cas donné, certains de ces facteurs, ou même tous, peuvent être pertinents, et d'autres peuvent s'y ajouter. À la fin, il faut résoudre la question en déterminant à quelle décision d'un tribunal la législature aurait souhaité que la priorité soit accordée.

3. *Application à la présente affaire*

Si l'on tient pour acquis à cette étape-ci qu'il existe un véritable conflit opérationnel entre la décision du CRTC et celle du conseil d'arbitrage, il y a lieu d'appliquer le test exposé précédemment à l'espèce pour déterminer quelle décision doit prévaloir. Ainsi que je l'ai déjà mentionné, ce test vise à déterminer à laquelle des deux décisions contradictoires la législature aurait souhaité que la priorité soit accordée. À mon avis, la réponse à cette question va de soi. En enjoignant à BC Tel de permettre à des entreprises de télédistribution d'installer leurs propres câbles sur sa structure de soutènement, le CRTC mettait en œuvre une décision de principe. Il a déterminé que, pour respecter l'intention du législateur de réglementer les fournisseurs de services monopolistes dans l'intérêt public, il devait imposer cette obligation à BC Tel. En ce faisant, le CRTC a restreint les activités que BC Tel était autorisée à entreprendre. Le conseil d'arbitrage, quant à lui, interprétait simplement un contrat de nature privée ayant trait aux modalités internes mises sur pied par BC Tel pour exécuter les activités qui lui étaient dévolues. Il ne fait aucun doute qu'en rendant cette décision le conseil d'arbitrage répondait à un objectif important, mais cela ne change rien au fait que sa tâche consistait à interpréter un contrat essentiellement privé. Les parties à ce contrat ne pouvaient pas, intentionnellement ou involontairement, étendre les activités de BC Tel autorisées par le CRTC de façon à ce qu'elles aient une incidence sur des tiers. La décision de ce dernier est donc prépondérante. D'un autre point de vue, la décision du CRTC était également une expression de son rôle d'élaboration d'une politique, celle du conseil d'arbitrage ne l'était pas. À mon avis, lorsque deux décisions rendues par des tribunaux administratifs sont tout

tribunal's policy-making function in circumstances where the other decision is a purely adjudicative decision concerning the interpretation of a private contract. The legislature, in establishing the two tribunals, could not have intended that the opposite be true for this would effectively enable private parties to contract out of public policy obligations. A private party such as BC Tel should not be permitted, whether intentionally or innocently, to bypass, by means of a contract or a collective agreement, regulatory requirements imposed on it in the public interest.

Accordingly, had I found that the decisions of the CRTC and of the labour arbitration board were in operational conflict, I would have concluded that the decision of the CRTC should take precedence over that of the arbitration board to the extent of the operational conflict. However, in the case at hand, I do not actually believe that the decisions of the CRTC and of the arbitration board are in operational conflict.

As I noted previously, for two decisions to be in operational conflict, it must be impossible to comply with both decisions. In other words, compliance with one decision must necessitate violation of the other. In the case at hand, this test is not satisfied. Specifically, compliance by BC Tel with the CRTC order will not result in a violation of the labour arbitration decision, *per se*. Instead, it will result in a violation of the collective agreement. The labour arbitration decision is merely an interpretation of the collective agreement. It does not require BC Tel to act in a particular way; it simply describes the manner in which BC Tel itself promised to act. Thus, while BC Tel is in a difficult position, it is in this position as a result of its collective agreement, not as a result of the labour arbitration decision. Consequently, I do not believe that there is an actual operational conflict, justifying judicial intervention, between the decision of the labour arbitration board and the CRTC decision.

aussi valides l'une que l'autre et qu'elles créent un conflit opérationnel, il faut accorder la priorité à la décision qui traduit le rôle d'élaboration d'une politique du tribunal dans les cas où l'autre décision est une décision de nature purement juridictionnelle qui porte sur l'interprétation d'un contrat privé. Le législateur, en établissant les deux tribunaux, ne pouvait souhaiter autre chose puisqu'autrement, des parties privées pourraient effectivement se soustraire par contrat à des obligations relevant de l'intérêt public. Une partie privée comme BC Tel ne devrait pas être autorisée, que ce soit intentionnellement ou involontairement, à contourner au moyen d'un contrat ou d'une convention collective les exigences réglementaires qui lui sont imposées dans l'intérêt public.

Pour cette raison, eus-je conclu que la décision du CRTC et celle du conseil d'arbitrage étaient en conflit opérationnel, j'aurais accordé priorité à la décision du CRTC sur celle du conseil d'arbitrage dans la mesure de ce conflit. Toutefois, en l'espèce, je ne crois pas que les décisions du CRTC et du conseil d'arbitrage emportent un tel conflit.

Ainsi que je l'ai déjà indiqué, pour que deux décisions soient en conflit opérationnel, il faut qu'il soit impossible de se conformer aux deux. En d'autres termes, le respect de l'une doit emporter violation de l'autre. Dans le cas qui nous occupe, il n'en est rien. Plus précisément, le respect par BC Tel de l'ordonnance du CRTC n'entraînera pas la violation de la décision du conseil d'arbitrage en soi. Elle entraînera plutôt la violation de la convention collective. La décision du conseil d'arbitrage est simplement une interprétation de la convention collective. Elle ne contraint pas BC Tel à agir d'une certaine façon, elle ne fait que décrire la manière dont BC Tel elle-même a convenu d'agir. De cette façon, si BC Tel se retrouve dans une situation inconfortable, c'est du fait de sa convention collective et non de la décision du conseil d'arbitrage. Par conséquent, je ne crois pas qu'il y ait entre la décision du conseil d'arbitrage et celle du CRTC un véritable conflit opérationnel justifiant une intervention judiciaire.

63

In light of the above, in my view, it is appropriate to let both the labour arbitration board's decision and that of the CRTC stand. This Court should not interfere with either decision on the grounds that, while there is a conflict, there is not an operational conflict. It is, in my view, only in the clearest of operational conflicts that judicial deference should be set aside and judicial interference tolerated. Consequently, I would allow the appeal and restore the CRTC decision.

64

Having said this, if a labour arbitration board were to take further steps and attempt to enforce the collective agreement, an actual operational conflict could then arise. In such circumstances, the courts would be required to determine which decision should take precedence; and, for the reasons outlined previously, I would then conclude that the CRTC decision, being an expression of the CRTC's policy-making role, should take precedence over the adjudicative decision of the arbitration board to the extent of the operational inconsistency.

V. Disposition

65

For the reasons outlined above, I would allow the appeal, set aside the judgment of the Federal Court of Appeal, and restore Decision 92-4, with costs throughout.

The following are the reasons delivered by

66

SOPINKA J. — Subject to the disposition which I would make in the companion case of *Telecommunications Workers Union v. Canada (Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1995] 2 S.C.R. 781, I agree with Justice L'Heureux-Dubé.

The following are the reasons delivered by

67

CORY J. — I have had the opportunity to read the reasons of my colleagues, L'Heureux-Dubé and McLachlin JJ. I agree with much of the excellent reasons and with the result reached by L'Heureux-Dubé J. I concur as well with the reasons of McLachlin J.

À la lumière de ce qui précède, je suis d'avis qu'il convient de maintenir tant la décision du conseil d'arbitrage que celle du CRTC. Notre Cour ne devrait intervenir ni dans l'une ni dans l'autre puisque, s'il y a un conflit, il n'est pas opérationnel. Ce n'est, à mon avis, que dans les cas les plus manifestes de conflits opérationnels que la retenue judiciaire doit être mise de côté pour faire place à l'intervention judiciaire. Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir la décision du CRTC.

Cela étant dit, si un conseil d'arbitrage prenait des mesures additionnelles et tentait de faire appliquer la convention collective, un véritable conflit opérationnel pourrait alors en découler. Dans ces circonstances, les tribunaux auraient à déterminer quelle décision doit prévaloir; et, pour les motifs exposés précédemment, je conclurais dans ce cas que la décision du CRTC, étant l'expression de son rôle d'élaboration d'une politique, devrait prévaloir sur la décision adjudicative du conseil d'arbitrage dans la mesure du conflit opérationnel.

V. Dispositif

Pour tous ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmier l'arrêt de la Cour d'appel fédérale et de rétablir la décision 92-4, avec dépens dans toutes les cours.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE SOPINKA — Sous réserve du dispositif que je propose dans le pourvoi connexe *Telecommunications Workers Union c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications)*, [1995] 2 R.C.S. 781, je suis d'accord avec le juge L'Heureux-Dubé.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE CORY — J'ai eu l'occasion de lire les motifs de mes collègues les juges L'Heureux-Dubé et McLachlin. Je souscris à la majeure partie des excellents motifs du juge L'Heureux-Dubé et au résultat auquel elle arrive. Je souscris également aux motifs du juge McLachlin.

While I agree with much of her analysis, I cannot, with the greatest respect, accept the comments made by L'Heureux-Dubé J. regarding the nature and significance of arbitration decisions in labour relations matters or those pertaining to collective agreement clauses which reserve an exclusive right to work for bargaining units. Nor am I able to accept the characterization made of the nature of a collective agreement. At the outset, it may be helpful to set out the references to these issues which appear in the reasons.

In paragraph 60 of her reasons, this appears:

The labour arbitration board, on the other hand, was merely interpreting a private contract relating to the internal arrangements made by BC Tel to carry out the activities assigned to it. While there is no doubt that the labour arbitration board, in reaching its decision, was serving an important purpose, this does not change the fact that its task was to interpret an essentially private contract. The parties to this contract could not extend, whether intentionally or innocently, the scope of BC Tel's authorized activities as fixed by the CRTC to affect third parties.

Later in the same paragraph:

A private party such as BC Tel should not be permitted, whether intentionally or innocently, to bypass by means of a contract or a collective agreement, regulatory requirements imposed on it in the public interest.

Finally, in paragraph 62 this appears:

Specifically, compliance by BC Tel with the CRTC order will not result in a violation of the labour arbitration decision, *per se*. Instead, it will result in a violation of the collective agreement. The labour arbitration decision is merely an interpretation of the collective agreement. It does not require BC Tel to act in a particular way; it simply describes the manner in which BC Tel itself promised to act. Thus, while BC Tel is in a difficult position, it is in this position as a result of its collective agreement, not as a result of the labour arbitration decision. Consequently, I do not believe that there is an actual operational conflict, justifying judicial intervention, between the decision of the labour arbitration board and the CRTC decision. [Emphasis in original.]

Si j'adhère en grande partie à son analyse, je ne puis, en toute déférence, approuver les commentaires du juge L'Heureux-Dubé concernant la nature et l'importance des décisions rendues par l'arbitre en matière de relations du travail, ni ceux qui se rapportent aux clauses des conventions collectives conférant aux unités de négociation le droit exclusif d'effectuer certaines tâches. Je ne puis non plus me rallier à sa caractérisation de la convention collective. Au départ, il serait utile de reproduire les passages où, dans ses motifs, elle renvoie à ces questions.

Au paragraphe 60, elle écrit:

Le conseil d'arbitrage, quant à lui, interprétait simplement un contrat de nature privée ayant trait aux modalités internes mises sur pied par BC Tel pour exécuter les activités qui lui étaient dévolues. Il ne fait aucun doute qu'en rendant cette décision le conseil d'arbitrage répondait à un objectif important, mais cela ne change rien au fait que sa tâche consistait à interpréter un contrat essentiellement privé. Les parties à ce contrat ne pouvaient pas, intentionnellement ou involontairement, étendre les activités de BC Tel autorisées par le CRTC de façon à ce qu'elles aient une incidence sur des tiers.

Et plus loin dans le même paragraphe:

Une partie privée comme BC Tel ne devrait pas être autorisée, que ce soit intentionnellement ou involontairement, à contourner au moyen d'un contrat ou d'une convention collective les exigences réglementaires qui lui sont imposées dans l'intérêt public.

Enfin, au paragraphe 62, elle écrit:

Plus précisément, le respect par BC Tel de l'ordonnance du CRTC n'entraînera pas la violation de la décision du conseil d'arbitrage en soi. Elle entraînera plutôt la violation de la convention collective. La décision du conseil d'arbitrage est simplement une interprétation de la convention collective. Elle ne contraint pas BC Tel à agir d'une certaine façon, elle ne fait que décrire la manière dont BC Tel elle-même a convenu d'agir. De cette façon, si BC Tel se retrouve dans une situation inconfortable, c'est du fait de sa convention collective et non de la décision du conseil d'arbitrage. Par conséquent, je ne crois pas qu'il y ait entre la décision du conseil d'arbitrage et celle du CRTC un véritable conflit opérationnel justifiant une intervention judiciaire. [Souligné dans l'original.]

68

69

70

71

72

A collective agreement is much more than a private arrangement. It provides the foundation for labour relations. It exists so that peace in labour relations can be achieved and maintained. This goal which is so important for our society is the aim of all labour legislation.

73

The exclusive right-to-work clause, in turn, provides the basic foundation for the collective agreement itself. It is of such fundamental importance to both parties but, particularly to labour, that I would be surprised if this type of clause is not included in every collective bargaining agreement. In fact, the exclusive right to bargaining unit work is so essential to labour relations that it has been described as a proprietary right. It must be remembered that clauses which reserve an exclusive right to do certain work to a bargaining unit provide the foundation, not only to a particular collective agreement, but, more importantly, to the entire system of labour relations. Without such a clause, bargaining unit work could be contracted out to those who are not covered by the collective agreement, thereby defeating the entire legislative scheme of collective bargaining. In my view, the importance of these clauses cannot be over-emphasized. It follows that I am opposed to any characterization of the collective agreement or a particular clause of it which suggests that they represent an attempt by BC Tel or the TWU either to contract out of the public obligations imposed by the various telecommunications statutes or to extend improperly the scope of BC Tel's authority.

74

Moreover, proper recognition must be given to the importance of labour arbitration. The labour arbitrator is not merely a creature created by private contract. Rather, in the field of labour relations it is recognized that labour arbitrators are the instruments by which the general legislative policy is implemented whereby labour relations disputes may be resolved in a speedy manner thus reducing the effects of disruptive labour strife in our society. This is the goal of all labour legislation. Labour

Une convention collective est beaucoup plus qu'une entente privée. C'est la base des relations du travail. C'est elle qui permet que, dans ce domaine, on arrive à faire régner la paix. Cet objectif, si cher à notre société, sous-tend toutes les lois sur les relations du travail.

Quant à la clause qui confère le droit exclusif d'effectuer un certain travail, elle est l'assise de la convention collective même. Elle est d'une importance si fondamentale pour les deux parties, particulièrement pour les travailleurs, que je serais étonné que ce genre de clause ne figure pas dans toutes les conventions collectives. En fait, le droit exclusif au travail conféré aux unités de négociation est si indispensable aux relations du travail qu'il a été qualifié de droit propriétaire. Il faut se rappeler que les clauses qui confèrent à une unité de négociation le droit exclusif d'effectuer un certain travail sont le fondement non seulement d'une convention collective donnée, mais également, et c'est là le plus important, de l'ensemble du régime des relations du travail. Sans une telle clause, le travail qui revient à l'unité de négociation pourrait être confié par contrat à des entrepreneurs qui ne sont pas visés par la convention collective, ce qui minerait tout le régime législatif des négociations collectives. À mon avis, on ne saurait trop insister sur l'importance de ces clauses. Pour cette raison, je m'oppose à toute caractérisation de la convention collective ou d'une clause de celle-ci selon laquelle elle constitue une tentative par BC Tel ou le TWU soit de se soustraire par contrat à des obligations relevant de l'intérêt public, imposées par les différentes lois en matière de télécommunications, soit d'élargir indûment l'étendue du pouvoir de BC Tel.

Par ailleurs, il y a lieu de reconnaître à sa juste valeur l'importance de l'arbitrage en matière de relations du travail. L'arbitre n'est pas simplement l'œuvre d'un contrat privé. Dans le domaine des relations du travail, on reconnaît en fait que l'arbitre est l'instrument grâce auquel la politique législative générale est mise en œuvre et les conflits résolus rapidement, ce qui réduit les effets néfastes des conflits de travail dans notre société. C'est là le but de toute loi régissant les relations du

arbitrators are an integral element in labour legislation in both the federal and provincial spheres. Mandatory labour arbitration is the essential *quid pro quo* which balances the restrictions these statutes place on the parties' rights to strike or lockout. While private arbitration, arranged solely between private parties, does exist in a number of circumstances outside of labour law, arbitration provided by labour legislation has a role of significant public importance.

The reasons of my colleague suggest that the private parties, BC Tel and TWU, have themselves created the operational conflict with the CRTC decision and that, accordingly, the decision which relates to their collective agreement should be given little weight. However, in my view the operational conflict does not arise because of the collective agreement. Rather, the conflict arises because of the manner in which the labour arbitrator interpreted the collective agreement. It is the interpretation which gives the words their practical effect. The operational conflict is created because of the labour arbitrator's decision. This decision is not "merely an interpretation of the collective agreement" — it is an interpretation which mandates particular action in the same way as a court's interpretation of a statute mandates that particular consequences follow. Labour arbitrators have a special expertise and experience in interpreting collective agreements and in resolving labour disputes. Their role is important and the significance of their decisions cannot be over-emphasized. When undertaking the judicial balancing required in this case, it must be remembered that the operational conflict arises as a result of the conflicting decisions of two administrative tribunals.

In order to resolve the operational conflict, it is necessary to balance the overlapping jurisdiction, the aims and the purposes of two administrative tribunals. In the circumstances of this case, I agree with the reasons of L'Heureux-Dubé J. which provide that the decision of the CRTC must, in policy decisions such as that presented in this case, take precedence. However, in my view, this ruling does

travail. Les arbitres en font partie intégrante tant dans la sphère fédérale que dans la sphère provinciale. L'arbitrage obligatoire en matière de relations du travail est le *quid pro quo* essentiel qui fait contrepoids aux restrictions que ces lois imposent au droit des parties de déclencher une grève ou un lock-out. Si l'arbitrage privé, convenu entre des parties privées seulement, existe dans un certain nombre de situations hors des limites du droit du travail, l'arbitrage que prévoient les lois sur les relations du travail joue un rôle d'une importance capitale pour la société.

Selon ma collègue, les parties en l'espèce, BC Tel et le TWU, ont elles-mêmes créé le conflit opérationnel avec la décision du CRTC et, par conséquent, la décision qui concerne leur convention collective ne devrait pas peser lourd dans la balance. À mon avis, toutefois, le conflit opérationnel ne procède pas de la convention collective, mais plutôt de l'interprétation qu'en a fait l'arbitre. C'est l'interprétation qui donne aux mots leur effet pratique. Le conflit opérationnel naît de la décision de l'arbitre. Cette décision n'est pas «simplement une interprétation de la convention collective», elle est une interprétation qui commande une action particulière, tout comme l'interprétation d'une loi par la cour commande que des conséquences données s'ensuivent. Les arbitres possèdent une expertise et une expérience particulières dans l'interprétation des conventions collectives et dans la résolution des conflits de travail. Leur rôle est important, et on ne saurait trop insister sur la portée de leurs décisions. En effectuant l'exercice de pondération requis en l'espèce les juges ne doivent pas perdre de vue que le conflit opérationnel est le fruit des décisions contradictoires de deux tribunaux administratifs.

Pour résoudre le conflit opérationnel, il est nécessaire d'évaluer des compétences qui se chevauchent, ainsi que les buts et objets de deux tribunaux administratifs. Compte tenu des circonstances, je souscris aux motifs du juge L'Heureux-Dubé, suivant lesquels, lorsqu'il s'agit d'une décision de principe de la nature de celle en cause en l'espèce, la décision du CRTC doit avoir priorité.

not invalidate the exclusive right to work clause contained in the BC Tel-TWU collective agreement. Rather, the exclusive right to work clause will continue to be binding on the parties except in those circumstances where it conflicts with the CRTC decision.

77

I would, accordingly, allow the appeal.

The following is the judgment delivered by

78

MCLACHLIN J. — Although in substantial agreement with the reasons of Justice L'Heureux-Dubé, I differ from her on one point. She suggests that a court may intervene to determine priorities between competing orders of different administrative tribunals, only where the result is that the claimant would be in the position of breaching a mandatory order. I would define operational conflict more broadly. I see operational conflict existing whenever two decisions create a conflict which makes it impossible for a claimant to fulfil simultaneously its legal obligations, as defined by the respective boards. Claimants should be able to turn to the courts for clarification whenever conflicting decisions impose different legal obligations. The fact that those obligations find their source in the collective agreement does not negate their enforceability. Contracts impose legal obligations which are enforceable by various means. Only exceptionally do these include mandatory orders. It is artificial, in my view, to predicate the right to a ruling on which legal obligation prevails on the distinction between a mandatory order and an order which provides a different remedy.

79

This is not to expand the scope of judicial intervention unduly; rather, it is to respond to a real need. We must not forget that the parties involved in problems of this sort are often providing services of considerable importance to the public. It is the task of the legal system to provide them with clear guidance as to their legal obligations so that

Toutefois, à mon avis, cette conclusion n'invalide pas la clause qui, dans la convention collective liant BC Tel et le TWU, confère un droit exclusif à l'égard de certaines tâches. Au contraire, cette clause continuera à lier les parties, sauf dans les cas où elle entre en conflit avec la décision du CRTC.

Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi.

Version française du jugement rendu par

LE JUGE MCLACHLIN — Bien que je sois essentiellement d'accord avec les motifs du juge L'Heureux-Dubé, je diverge d'opinion avec elle sur un point. Elle affirme qu'une cour de justice ne peut intervenir pour déterminer l'ordre de priorité entre des décisions contradictoires rendues par des tribunaux administratifs différents que dans le cas où le demandeur se trouverait à contrevenir à une ordonnance impérative. Je définirais de façon plus large le conflit opérationnel. Selon moi, il y a conflit opérationnel lorsque deux décisions créent une incompatibilité qui empêche un demandeur de s'acquitter simultanément de ses obligations légales, comme les définissent les tribunaux concernés. Un demandeur devrait pouvoir s'adresser aux tribunaux pour obtenir des précisions chaque fois que des décisions contradictoires lui imposent des obligations légales différentes. Une obligation n'est pas moins exécutoire du fait qu'elle est imposée par une convention collective. Les contrats imposent des obligations légales qui peuvent être exécutées de diverses façons. Ce n'est qu'exceptionnellement que celles-ci comprennent des ordonnances impératives. À mon avis, il est faux de fonder sur la distinction qui existe entre une ordonnance impérative et une ordonnance qui offre une réparation différente le droit à une décision dont l'objet est de déterminer quelles sont les obligations légales qui l'emportent.

Il ne s'agit pas d'élargir excessivement l'intervention des tribunaux, mais plutôt de répondre à un besoin réel. Nous ne devons pas oublier que les parties aux prises avec des problèmes de la sorte offrent souvent des services d'une importance considérable pour le public. Il appartient au système juridique de leur donner des directives claires sur

they can provide the services that they are required to provide in an efficacious and legal manner. When two different boards have given conflicting definitions of a body's legal obligations, it is important that the body be afforded means of determining which obligation prevails and which it must obey. The boards themselves cannot determine this. The only body which can do it is the court. Access to the court should not be precluded because the order happens to designate a remedy other than a mandatory order.

The orders in this case impose inconsistent legal obligations on BC Tel. The CRTC has ruled that BC Tel has a legal obligation to permit Shaw Cable Systems to work on its lines. The labour arbitration board, on the other hand, has ruled that BC Tel has a legal obligation to refuse to permit Shaw Cable Systems to work on its lines. BC Tel cannot fulfil both obligations. It follows that BC Tel should be able to ask the courts which has priority. I agree with L'Heureux-Dubé J. that the CRTC's decision, being an expression of the broad policy-making role accorded to it by Parliament, should take precedence over the decision of the labour arbitration board to the extent of the inconsistency.

I would allow the appeal with costs throughout, set aside the judgment of the Federal Court of Appeal and restore the decision of the CRTC.

The following are the reasons delivered by

IACOBUCCI J. — I agree with the position of the Chief Justice, namely, I am in substantial agreement with the reasons of L'Heureux-Dubé J. and agree with her disposition of the appeal; however, I also agree with the views expressed by Cory J. and McLachlin J.

Appeal allowed with costs.

leurs obligations légales, de façon à ce qu'elles puissent fournir les services exigés d'elles, d'une façon efficace et légale. Lorsque deux conseils différents ont défini de façon contradictoire les obligations légales d'un organisme, il est important que cet organisme dispose des moyens de déterminer quelle est l'obligation qui doit prévaloir et quelle est celle dont il doit s'acquitter. Les conseils eux-mêmes ne peuvent faire cette détermination. Le seul organisme habilité à le faire est une cour de justice. Personne ne devrait être privé de l'accès à une cour de justice du fait qu'une ordonnance renferme une réparation autre qu'une ordonnance impérative.

Les ordonnances, en l'espèce, imposent des obligations légales incompatibles à BC Tel. Le CRTC a statué que BC Tel a l'obligation légale de permettre à Shaw Cable Systems de travailler sur ses installations. Le conseil d'arbitrage, par contre, a décidé que BC Tel a l'obligation légale de refuser à Shaw Cable Systems de travailler sur ses installations. BC Tel ne peut s'acquitter de ces deux obligations. Il s'ensuit que BC Tel devrait être en mesure de demander aux tribunaux laquelle de ces obligations doit prévaloir. Je conviens avec le juge L'Heureux-Dubé que la décision du CRTC, étant l'expression du rôle d'élaboration de la politique que lui a conféré le législateur, devrait prévaloir sur la décision du conseil d'arbitrage dans la mesure où elle est contradictoire.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens dans toutes les cours, d'infirmier l'arrêt de la Cour d'appel fédérale et de rétablir la décision du CRTC.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE IACOBUCCI — Je souscris à la position adoptée par le Juge en chef, c'est-à-dire que je suis d'accord avec la majeure partie des motifs du juge L'Heureux-Dubé et avec le résultat auquel elle en arrive. Cependant, je souscris également aux opinions exprimées par les juges Cory et McLachlin.

Pourvoi accueilli avec dépens.

80

81

82

Solicitors for the appellant Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.: McCarthy Tétrault, Toronto.

Solicitor for the appellant the CRTC: The CRTC Legal Directorate, Hull.

Solicitors for the respondent British Columbia Telephone Co.: Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver.

Solicitors for the respondent Telecommunications Workers Union: Shortt, Moore & Arsenault, Vancouver.

Procureurs de l'appelante Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.: McCarthy Tétrault, Toronto.

Procureur de l'appelant le CRTC: Le contentieux du CRTC, Hull.

Procureurs de l'intimée British Columbia Telephone Co.: Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver.

Procureurs de l'intimé Telecommunications Workers Union: Shortt, Moore & Arsenault, Vancouver.