

COURT OF APPEAL OF ALBERTA

COURT OF APPEAL FILE NUMBER: **1703 0193AC**

TRIAL COURT FILE NUMBER: 1103 14112

REGISTRY OFFICE: Edmonton

PLAINTIFF/APPLICANT: PATRICK TWINN, on his behalf, SHELBY TWINN and DEBORAH A. SERAFINCHON

STATUS ON APPEAL: Appellant

DEFENDANT/RESPONDENT: ROLAND TWINN, CATHERINE TWINN, WALTER FELIX TWIN, BERTA L'HIRONDELLE, and CLARA MIDBO, AS TRUSTEES FOR THE 1985 SAWRIDGE TRUST (THE "1985 SAWRIDGE TRUSTEES" or "TRUSTEES")

STATUS ON APPEAL: Respondents

DEFENDANT/RESPONDENT: PUBLIC TRUSTEE OF ALBERTA ("OPTG")

STATUS ON APPEAL: Respondent

DEFENDANT/RESPONDENT: CATHERINE TWINN

STATUS ON APPEAL: Respondent

DEFENDANT/RESPONDENT: PATRICK TWINN, on behalf of his infant daughter, ASPEN SAYA TWINN, and his wife MELISSA MEGLEY

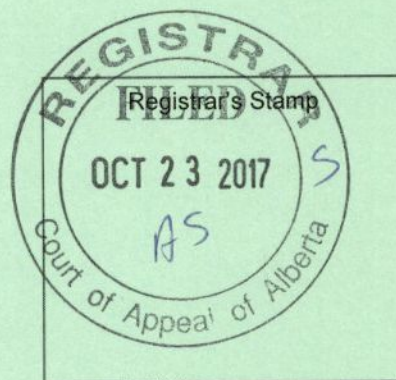
STATUS ON APPEAL: Not a party to the Appeal

DOCUMENT: **FACTUM** *Including Authorities*

Appeal from the Order of
The Honourable Mr. Justice D.R.G Thomas
Dated the 5th day of July, 2017
Filed the 19th day of July, 2017

FACTUM OF THE RESPONDENT, CATHERINE TWINN

**FILED
LATE**



Fast Track

For the Appellant:

Nancy Golding, Q.C.
BORDEN LADNER GERVAIS LLP
 1900, 520 Third Avenue SW
 Calgary, AB T2P 0R3
 Telephone: 403-232-9485
 Fax: 403-266-1395

For the Respondents, Roland Twinn, Catherine Twinn, Walter Felix Twin, Bertha L'Hirondelle and Margaret Ward, As Trustees for the 1985 Trust:

Doris Bonora
Dentons Canada LLP
 2900 Manulife Place
 10180 – 101 Street
 Edmonton, AB T5J 3V5
 E-mail: doris.bonora@dentons.com
 Telephone: 780-423-7188
 Fax: 780-423-7276

For the Respondent, Public Trustee of Alberta:

Janet L. Hutchinson
Hutchinson Law
 #190 Broadway Business Square
 130 Broadway Boulevard
 Sherwood Park, AB T8H 2A3
 E-mail: jhutchison@jlhlaw.ca
 Telephone: 780-471-7871
 Fax: 780-417-7872

For the Respondent, Catherine Twinn

Karen A. Platten, Q.C.
McLennan Ross LLP
 #600 McLennan Ross Building
 12220 Stony Plain Road
 Edmonton, AB T5N 3Y4
 E-mail: kplatten@mross.com
 Telephone: 780-482-9278
 Fax: 780-482-9102

COURT OF APPEAL OF ALBERTA

COURT OF APPEAL FILE NUMBER: **1703 0193AC**

Registrar's Stamp

TRIAL COURT FILE NUMBER: 1103 14112

REGISTRY OFFICE: Edmonton

PLAINTIFF/APPLICANT: PATRICK TWINN, on his behalf, SHELBY TWINN and DEBORAH A. SERAFINCHON

STATUS ON APPEAL: Appellant

DEFENDANT/RESPONDENT: ROLAND TWINN, CATHERINE TWINN, WALTER FELIX TWIN, BERTA L'HIRONDELLE, and CLARA MIDBO, AS TRUSTEES FOR THE 1985 SAWRIDGE TRUST (THE "1985 SAWRIDGE TRUSTEES" or "TRUSTEES")

STATUS ON APPEAL: Respondents

DEFENDANT/RESPONDENT: PUBLIC TRUSTEE OF ALBERTA ("OPTG")

STATUS ON APPEAL: Respondent

DEFENDANT/RESPONDENT: CATHERINE TWINN

STATUS ON APPEAL: Respondent

DEFENDANT/RESPONDENT: PATRICK TWINN, on behalf of his infant daughter, ASPEN SAYA TWINN, and his wife MELISSA MEGLEY

STATUS ON APPEAL: Not a party to the Appeal

DOCUMENT: **FACTUM**

Appeal from the Order of
The Honourable Mr. Justice D.R.G Thomas
Dated the 5th day of July, 2017
Filed the 19th day of July, 2017

FACTUM OF THE RESPONDENT, CATHERINE TWINN

For the Appellant:

Nancy Golding, Q.C.
BORDEN LADNER GERVAIS LLP
 1900, 520 Third Avenue SW
 Calgary, AB T2P 0R3
 Telephone: 403-232-9485
 Fax: 403-266-1395

**For the Respondents, Roland Twinn,
 Catherine Twinn, Walter Felix Twin, Bertha
 L'Hirondelle and Margaret Ward, As
 Trustees for the 1985 Trust:**

Doris Bonora
Dentons Canada LLP
 2900 Manulife Place
 10180 – 101 Street
 Edmonton, AB T5J 3V5
 E-mail: doris.bonora@dentons.com
 Telephone: 780-423-7188
 Fax: 780-423-7276

**For the Respondent, Public Trustee of
 Alberta:**

Janet L. Hutchinson
Hutchinson Law
 #190 Broadway Business Square
 130 Broadway Boulevard
 Sherwood Park, AB T8H 2A3
 E-mail: jhutchison@jlhlaw.ca
 Telephone: 780-471-7871
 Fax: 780-417-7872

For the Respondent, Catherine Twinn

Karen A. Platten, Q.C.
McLennan Ross LLP
 #600 McLennan Ross Building
 12220 Stony Plain Road
 Edmonton, AB T5N 3Y4
 E-mail: kplatten@mross.com
 Telephone: 780-482-9278
 Fax: 780-482-9102

COURT OF APPEAL OF ALBERTA

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	1
PART 1 FACTS	2
PART 2 GROUNDS OF APPEAL.....	4
PART 3 STANDARD OF REVIEW.....	4
PART 4 ARGUMENT	4
PART 5 RELIEF SOUGHT	6

Appendix A

Table of Authorities (authorities included)

INTRODUCTION

1. The Respondent, Catherine Twinn, is one of five trustees of the Sawridge Band Inter Vivos Settlement Created by Chief Walter Patrick Twinn, of the Sawridge Indian Band, No. 19, now known as Sawridge First Nation (the "First Nation"), on April 15, 1985 (the "1985 Trust"). Ms. Twinn is participating in this appeal in her capacity as a trustee.
2. Court of Queen's Bench Action No. 1103 – 14112 (the "Action"), relates to a proceeding commenced by the trustees of the 1985 Trust (the "Trustees") to seek advice and direction of the Court in relation to, *inter alia*, the definition of "beneficiary" pursuant to the 1985 Trust deed (the "Deed"). The Trustees have advocated that the existing definition of "beneficiary" should be varied, while acknowledging that the effect of a variance likely will disentitle certain beneficiaries who currently qualify.
3. Ms. Twinn is a dissenting trustee in relation to the positions taken by the other Trustees regarding the advice and direction sought in the Action and has retained independent legal representation in the Action to put forward her positions in relation to this very significant litigation.
4. The trustees of the 1985 Trust commenced the Action without filing a constating application. By Order of Justice D.R. Thomas issued August 31, 2011, the Trustees were directed to file a constating application (the "August 2011 Order"). To date, the Trustees have failed to comply with this direction, despite Ms. Twinn's insistence that this be done.
5. The Public Trustee of Alberta ("OPT") was appointed by Order of Justice Thomas issued June 12, 2012 and filed September 20, 2012 to be the litigation representative for the minor children of the First Nation members along with any minors who are children of applicants seeking membership in the First Nation. It was later confirmed that the OPT's role would continue in relation to any of these minor persons who became adults during the course of the Action.

6. In the reasons for decision that resulted in the OPT's appointment, the Court found that a litigation representative was necessary for affected minors because of the structural conflict that existed amongst the Trustees, along with the fact that certain minors could lose their status as a result of the proposed variation. Ms. Twinn submits that these concerns are equally applicable to current beneficiaries who have been adults since the Action was commenced.

1985 Sawridge Trust v. Alberta (Public Trustee), 2012 ABQB 365 at paragraphs 28-29 Appellant Authorities, Tab 2

7. Ms. Twinn supports the Appellants' position. The relief sought in the Action would have the effect of fundamentally changing existing beneficiary status and future eligibility to remain as beneficiaries of the 1985 Trust. As affected parties, Ms. Twinn respectfully submits that natural justice requires those beneficiaries who may be affected by the relief sought in the Action to have party status.

PART 1 FACTS

8. Ms. Twinn concurs with the Appellants' Statement of Facts. The following are additional facts that are relevant to the issues on appeal.
9. The 1985 Trust was settled by Chief Walter Twinn of the First Nation on April 15, 1985 for the benefit of its beneficiaries. The beneficiaries are defined at paragraph 2(a) of the Deed, as:

"all persons who at that time qualify as members of the Sawridge Indian Band No. 19 pursuant to the provisions of the Indian Act R.S.C. 1970, Chapter I-6 as such provisions existed on the 15th day of April, 1982 and, in the event that such provisions are amended after the date of the execution of this Deed all persons who at such particular time would qualify for membership of the Sawridge Indian Band No. 19 pursuant to the said provisions as such provisions existed on the 15th day of April, 1982 and, for greater certainty, no persons who would not qualify as members of the Sawridge Indian Band No. 19 pursuant to the said provisions, as such provisions existed on the 15th day of April, 1982, shall be regarded as "Beneficiaries" for the purpose of this Settlement whether or not such persons become or are at any time considered to be members of the Sawridge Indian Band No. 19 for all or any other purposes by virtue of amendments to the Indian Act R.S.C. 1970, Chapter I-6 that may come into force at any time after the date of this execution of this Deed or by virtue of any other legislation enacted by the Parliament of Canada or by any province or by virtue of any regulation, Order in Council, treaty or executive act of the Government of Canada or any province or by any other means whatsoever; provided, for greater

certainty, that any person who shall become enfranchised, become a member of another Indian band or in any manner voluntarily cease to be a member of the Sawridge Indian Band No 19 under the Indian Act R.S.C. 1970, Chapter I-6, as amended from time to time, or any consolidation thereof or successor legislation thereto shall thereupon cease to be a Beneficiary for all purpose of this Settlement"

Respondent Trustees Extracts of Key Evidence, pg. R209 to R211

10. On April 17, 1985, two days after the 1985 Trust was settled, there were meaningful changes made to the *Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6 as a result of *Bill C-31, An Act to amend the Indian Act*, 33-34 Eliz II c.27 ("*Bill C-31*"). The *Bill C-31* amendments, amongst other matters, affected who would qualify for membership in a band and the band membership process generally. A major change was that a first nation could elect to take control over their own band membership list rather than the list being managed by the Department of Indian Affairs and Northern Development, as had previously been the practice. Following the *Bill C-31* amendments, the Sawridge First Nation elected to take control of its band list and continues to do so at present.
11. The Action was commenced by way of the August 2011 Order. The August 2011 Order directed the Trustees of the 1985 Trust to bring an application for advice and direction for the purpose of:
 - (a) Seeking direction with respect to the definition of "Beneficiaries" contained in the 1985 Trust, and, if necessary, to vary the 1985 Trust to clarify the definition of "Beneficiaries"; and
 - (b) Seeking direction with respect to the transfer of assets to the 1985 Trust.

Respondent Trustees Extracts of Key Evidence, pg. R18

12. The application the Trustees were directed to file by virtue of the August 2011 Order has never been filed.
13. At the outset of the Action, the Trustees took the position that the definition of "beneficiary" should be varied to be membership in the First Nation. Membership in the First Nation is now controlled by the First Nation, as opposed to being governed by a statutory definition.

14. Patrick Twinn qualifies as a beneficiary of the 1985 Trust as it presently exists and is also a member of the First Nation.
15. Shelby Twinn qualifies as a beneficiary of the 1985 Trust as it presently exists, but is NOT a member of the First Nation. Shelby Twinn would lose her beneficiary status if the relief sought by the majority of the Trustees in the Action is granted.

PART 2 GROUNDS OF APPEAL

16. Ms. Twinn concurs with the Appellants' stated grounds of appeal.

PART 3 STANDARD OF REVIEW

17. Ms. Twinn concurs with the standard of review set out by the Appellants.

PART 4 ARGUMENT

18. Ms. Twinn supports the submissions of the Appellants.
19. The relief sought in the Action will impact beneficiary rights and status. It will particularly impact those who currently qualify, but would no longer qualify under the proposed variance, such as Shelby Twinn. In addition, it will also affect those individuals who are currently members in the First Nation, such as Patrick Twinn. Membership in the First Nation is revocable and there is no guarantee that individuals who are currently members, will not have their membership revoked in the future. Thus, for individuals like Patrick Twinn, who currently have a vested interest in the 1985 Trust, the relief sought by the majority of the Trustees would have the effect of converting that interest into a beneficial interest that is subject to divestment.
20. Ms. Twinn respectfully submits that the principles of natural justice require those whose interests may be affected to have standing so that their interests can be represented.
21. The Supreme Court of Canada has provided the following direction in regards to the requirements of natural justice:

The principle that no one should be condemned or deprived of his rights without being heard, and above all without having received notice that his rights would be put at stake, is of a universal equity and it is not the silence of the law that should be invoked in order to deprive anyone of it. In my opinion, nothing less would be necessary than an express declaration of the Legislature in order to put aside this requirement which applies to all Courts and to all the bodies called upon to render a decision that might have the effect of annulling a right possessed by an individual.

T.W.U. v. Canadian Radio-Television & Telecommunications Commission, [1995] 2 S.C.R. 781 at para 22 [Respondent, Catherine Twinn Authorities, Appendix A, TAB 1]

22. As a Trustee, Ms. Twinn submits that the addition of the Appellants' to the proceedings in the Action would not prejudice the Trustees or the other beneficiaries of the 1985 Trust. The Action is ready to be set down for trial and the addition of the Appellants at this stage of the proceedings would be efficient and practical, given that it appears all interlocutory matters have been addressed. Further, it would allow the trial judge to have a variety of perspectives in argument to the Court when providing advice and direction, which will be of assistance to the Court.

23. The majority of Trustees are seeking direction on whether the existing "beneficiary" definition is discriminatory and if so, are seeking a variance of the same. Ms. Twinn shares the Appellants' position that under the *Trustee Act* (Alberta) the beneficiaries of the 1985 Trust must consent to any variation of the trust as a solution to a potentially discriminatory definition. As such, their participation in the Action is necessary.

Trustee Act, RSA 2000, cT-8 sections 42-43
Appellant's Authorities, Tab 1

24. With respect, Ms. Twinn concurs that the CM Judge erred in law and was wholly unreasonable in his exercise in discretion in denying the Appellants party status in the Action. It appears that the error arose, at least in part, from significant factual misunderstandings, more particularly:

- (a) An erroneous belief that Shelby and Patrick Twinn were represented by the OPT; and
- (b) The effect of the relief being sought by the majority of the Trustees. More particularly, the CM Judge in his written reasons stated that he could not foresee a situation where Patrick Twinn or Shelby Twinn's beneficiary status under the 1985 Trust could be eliminated. With respect, this misapprehends the relief being sought by the majority of the Trustees in the Action, particularly with respect to Shelby Twinn who would immediately lose her status if the relief sought was granted.

Reference Appeal Record Tab 2 page 6,
paragraph 33-34 and 37

PART 5 RELIEF SOUGHT

- 25. Ms. Twinn, as a trustee of the 1985 Trust, supports the relief sought by the Appellants.
- 26. All of which is respectfully submitted.

Estimate of time required for the oral argument: 15 minutes.¹

¹ Rule 14.32(4) provides that unless the panel otherwise permits, oral argument must not exceed 45 minutes for each separately represented party in the appeal, with any consolidated appeals to be treated as one appeal.

Table of Authorities

<i>T.W.U. v. Canadian Radio-Television & Telecommunications Commission</i> , [1995] 2 S.C.R. 781	TAB 1
---	--------------

Telecommunications Workers**Union Appellant**

v.

**Canadian Radio-television and
Telecommunications Commission, Shaw
Cable Systems (B.C.) Ltd. and British
Columbia Telephone Company Respondents**

INDEXED AS: TELECOMMUNICATIONS WORKERS UNION v.
CANADA (RADIO-TELEVISION AND TELECOMMUNICATIONS
COMMISSION)

File No.: 23778.

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

*Administrative law — Audi alteram partem — Failure
to give notice — CRTC deciding who could perform
installation work on telephone company's support struc-
tures — CRTC decision affecting rights of employees of
telephone company — Whether CRTC exceeded its
jurisdiction in failing to provide union with notice of
CRTC hearing — National Telecommunications Powers
and Procedures Act, R.S.C., 1985, c. N-20, ss. 66, 72,
74.*

This appeal, which was heard at the same time as *British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 739 ("BC Tel"), and arises out of the same factual circumstances, concerns TWU's application for judicial review of the same CRTC decision challenged in *BC Tel*. The Federal Court of Appeal dismissed the application in light of its judgment in *BC Tel*. Two issues are raised in this appeal: (1) whether the CRTC exceeded its jurisdiction in failing to provide notice to TWU of the application and proceedings which led to the CRTC decision; and (2) whether the CRTC erred in law and exceeded its jurisdiction in issuing the decision in question by allegedly failing to follow an established policy of deferring to decisions of arbitration boards constituted by BC Tel and the TWU with respect to the work jurisdiction of BC Tel employees.

Telecommunications Workers**Union Appelant**

c.

**Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes, Shaw
Cable Systems (B.C.) Ltd. et British
Columbia Telephone Company Intimés**

RÉPERTORIÉ: TELECOMMUNICATIONS WORKERS UNION c.
CANADA (CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES
TÉLÉCOMMUNICATIONS)

N° du greffe: 23778.

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

Droit administratif — Audi alteram partem — Omission de donner avis — Décision du CRTC déterminant qui pouvait effectuer les travaux d'installation sur les structures de soutènement de la compagnie de téléphone — Droits des employés de la compagnie de téléphone compromis par la décision du CRTC — Le CRTC a-t-il excédé sa compétence en omettant d'aviser le syndicat de la tenue de son audience? — Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications, L.R.C. (1985), ch. N-20, art. 66, 72, 74.

Ce pourvoi, qui a été entendu en même temps que le pourvoi connexe *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 R.C.S. 739 («BC Tel»), et procède des mêmes faits, concerne une demande de contrôle judiciaire de la part du TWU relativement à la même décision du CRTC que celle qui était contestée dans *BC Tel*. La Cour d'appel fédérale a rejeté la demande du fait de sa décision dans *BC Tel*. Le pourvoi soulève deux questions, à savoir: (1) si le CRTC a excédé sa compétence en omettant de donner avis au TWU de la demande et de la procédure à l'origine de la décision du CRTC, et (2) si le CRTC a commis une erreur de droit et excédé sa compétence en rendant la décision en question du fait qu'il n'aurait pas suivi une politique établie de retenue à l'égard des décisions des conseils d'arbitrage constitués par BC Tel et le TWU relativement à l'aire de travail des employés de BC Tel.

Held (Lamer C.J. and Sopinka and Cory JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, McLachlin and Major JJ.: The *audi alteram partem* rule did not require that the TWU be provided with notice of the CRTC hearing. The TWU was not a party nor did it have a direct interest in the proceedings before the tribunal. The CRTC decision concerned questions of telecommunications policy, not labour relations, and a consideration of the "work jurisdiction" of the TWU would have been irrelevant to that decision. The *audi alteram partem* rule should not be interpreted as requiring that notice be provided to parties indirectly affected by regulatory proceedings. In any event, even if that rule would normally have required the CRTC to notify the TWU of the proceedings, s. 72 of the *National Telecommunications Powers and Procedures Act* relieves the CRTC of this obligation and places the responsibility of notifying TWU on BC Tel. This provision should be read as shielding CRTC decisions from challenge on the grounds that a regulatee failed to notify its employees of the proceedings. In such circumstances, the appropriate remedy would be for the employees to apply to the CRTC for a re-hearing under s. 66 of the Act. Finally, the CRTC did not err in law or exceed its jurisdiction by failing to follow a policy of deferring to the decisions of arbitration boards. The CRTC has never adopted such a policy and it would be improper for it to adopt one as this would be an improper delegation or fettering of its discretionary powers.

Per Lamer C.J. and Sopinka and Cory JJ. (dissenting): In the special circumstances of this case, the failure to provide TWU with notice of the proceedings before the CRTC breached the requirements of natural justice. The collective agreement between TWU and BC Tel stipulates that any maintenance, repair or construction of BC Tel's support structures must be performed exclusively by members of TWU. Although, in accordance with its mandate, the CRTC was specifically concerned with telecommunications policy, it was well aware that its decision, on the very question of who had the right to perform the work on BC Tel's support structures, would have a substantial impact on TWU's work jurisdiction, thereby directly affecting the rights of the union and its members. While it would potentially be unduly onerous on regulatory agencies if notice had to be provided to all individuals having contractual relations with a regulated party, notice should be given where, as here, the admin-

Arrêt (le juge en chef Lamer et les juges Sopinka et Cory sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, McLachlin et Major: La règle *audi alteram partem* ne commandait pas que le TWU soit avisé de l'audience du CRTC. Le TWU n'était pas une partie, ni n'avait-il un intérêt direct dans l'affaire soumise au tribunal. La décision du CRTC concernait une politique en matière de télécommunications, non de relations du travail, et la considération de «l'aire de travail» du TWU n'aurait pas été pertinente quant à cette décision. La règle *audi alteram partem* ne devrait pas être interprétée de façon à exiger qu'un avis soit donné aux parties indirectement touchées par des procédures en matière de réglementation. Quoi qu'il en soit, même si, normalement, le CRTC aurait dû, en conformité avec cette règle, aviser le TWU de la procédure, l'art. 72 de la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications* dispense le CRTC de cette obligation et impose à BC Tel l'obligation d'aviser le TWU. Cette disposition devrait être interprétée comme mettant les décisions du CRTC à l'abri de toute contestation fondée sur le motif qu'une personne visée par un règlement a omis d'aviser ses employés de la procédure. Dans un tel cas, il conviendrait de permettre aux employés de demander une nouvelle audience au CRTC comme le permet l'art. 66 de la Loi. Enfin, le CRTC n'a pas commis d'erreur de droit ni excédé sa compétence en faisant défaut de respecter une politique de déférence à l'égard des décisions des conseils d'arbitrage. Le CRTC n'a jamais adopté pareille politique et il ne serait pas approprié qu'il en adopte une puisqu'il s'agirait alors d'une délégation irrégulière de ses pouvoirs discrétionnaires ou d'une entrave à ceux-ci.

Le juge en chef Lamer et les juges Sopinka et Cory (dissidents): Compte tenu des circonstances uniques de la présente affaire, l'omission de donner au TWU un avis de la procédure soumise au CRTC a entraîné un déni de justice naturelle. Aux termes de la convention collective conclue entre le TWU et BC Tel, tout travail ayant trait à l'entretien, à la réparation ou à la construction de la structure de soutènement de BC Tel est confié exclusivement aux membres du TWU. Bien que le CRTC s'intéresse particulièrement à la politique en matière de télécommunications, conformément à son mandat, il savait très bien que, quant à la question même de savoir qui avait le droit d'effectuer le travail sur la structure de soutènement de BC Tel, sa décision était susceptible d'avoir un impact sévère sur l'aire de travail réservée aux membres du TWU et de toucher ainsi directement les droits du syndicat et de ses membres. S'il est vrai que ce serait imposer un fardeau peut-être

istrative tribunal must actually address a key aspect of the contract directly pertaining to the rights of a third party. The CRTC decision would have a direct bearing on the viability of a specific provision in the collective agreement. In such a situation, it cannot be contended that the interest was indirect merely because it is derived from the contract. Furthermore, the practical problems that might be associated with any duty to notify individuals in a contractual relation with a regulated party are absent in this case. Given that TWU was a party to previous proceedings of the CRTC where essentially the same question was considered, the CRTC was aware that the interests of the union were substantially and equally at stake in the application leading to the impugned decision. There would thus have been no practical hardship in requiring the CRTC to give notice to TWU.

Nothing in the *National Telecommunications Powers and Procedures Act* relieves the CRTC of its duty to provide notice to TWU in accordance with the *audi alteram partem* rule. Section 72, which obliges a party to a proceeding to provide notice to its officers and servants, does not absolve an administrative tribunal from its duty to comply with the dictates of natural justice. Although, generally, the employer is in the best situation to know whether the employees' interests are at stake, where, to the knowledge of the CRTC, the officers or servants of a party will be directly affected by the proceedings, the rules of natural justice require the CRTC to ensure notice is given, regardless of the employer's obligations under the Act. Section 66 of the Act does not provide an appropriate remedy for employees who have not been given notice. Where natural justice requires that a party be given notice and a tribunal fails to provide such notice, the aggrieved party is entitled to judicial review of the decision. It is not an adequate alternative remedy to request that the tribunal, in its discretion, rehear the application after it has already decided it. Section 74 of the Act applies only in situations where the CRTC decides to proceed without notice based on any "ground of urgency, or for other reason". This did not occur in the present case. Thus, s. 74 is inapplicable.

trop lourd aux organismes de réglementation que d'exiger qu'ils avisent tout individu ayant un lien contractuel avec une partie visée par un règlement, un avis doit être donné dans les cas où, comme en l'espèce, le tribunal administratif doit, en fait, se pencher sur un aspect clé du contrat qui se rapporte directement aux droits d'un tiers. La décision du CRTC aurait une conséquence directe sur la viabilité d'une disposition donnée de la convention collective. Dans pareil cas, on ne saurait soutenir que l'intérêt était indirect uniquement parce qu'il procédait d'un contrat. Du reste, les problèmes que pourrait en pratique provoquer l'obligation d'aviser les individus qui ont un lien contractuel avec une partie assujettie à la réglementation ne se posent pas en l'espèce. Comme le TWU était partie à une procédure soumise antérieurement au CRTC, où la question posée était essentiellement identique, le CRTC savait que le syndicat avait un intérêt tout aussi important dans la demande ayant abouti à la décision contestée. Contraindre le CRTC à aviser le TWU n'aurait donc engendré aucune difficulté d'ordre pratique.

Rien dans la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications* ne dispense le CRTC de son obligation d'aviser le TWU conformément à la règle *audi alteram partem*. L'article 72, suivant lequel toute partie intéressée par une procédure est tenue d'en aviser les membres de son personnel, ne dégage pas un tribunal administratif de son obligation de respecter les principes de justice naturelle. Bien qu'en général, l'employeur soit le mieux placé pour déterminer si les intérêts de ses employés sont en jeu, dans les cas où le CRTC sait que les membres du personnel d'une partie seront directement touchés par la procédure, les règles de justice naturelle le contraignent à faire en sorte qu'un avis soit donné, quelles que soient les obligations de l'employeur sous le régime de la Loi. L'article 66 de la Loi ne prévoit pas la réparation qu'il convient d'accorder aux employés qui n'ont pas été avisés. Lorsque la justice naturelle commande qu'une partie soit avisée et que le tribunal ne respecte pas cette obligation, la partie lésée peut demander le contrôle judiciaire de la décision. Il ne convient pas de demander subsidiairement que le tribunal, à sa discrétion, entende à nouveau la demande après qu'il se soit prononcé à cet égard. L'article 74 de la Loi ne s'applique que lorsque, «pour cause d'urgence ou pour toute autre raison», le CRTC décide d'aller de l'avant dans une affaire sans qu'un avis soit donné. Ce n'était pas le cas en l'espèce. Aussi, l'art. 74 n'a-t-il aucune application.

Cases Cited

By L'Heureux-Dubé J.

Referred to: *British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 739; *Canadian Transit Co. v. Canada (Public Service Staff Relations Board)*, [1989] 3 F.C. 611.

By Sopinka J. (dissenting)

British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd., [1995] 2 S.C.R. 739; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735; *Old St. Boniface Residents Assn. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; *Canadian Transit Co. v. Canada (Public Service Staff Relations Board)*, [1989] 3 F.C. 611; *Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 S.C.R. 140, [1953] 4 D.L.R. 161.

Statutes and Regulations Cited

National Telecommunications Powers and Procedures Act, R.S.C., 1985, c. N-20 [rep. 1993, c. 38, s. 130], ss. 66, 72, 74.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1993] F.C.J. No. 444 (QL), dismissing appellant's application for judicial review of a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. Appeal dismissed, Lamer C.J. and Sopinka and Cory JJ. dissenting.

Morley D. Shortt, Q.C., and *Donald Bobert*, for the appellant.

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

Avrum Cohen, Allan Rosenzweig and Carolyn Pinsky, for the respondent the CRTC.

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

Jurisprudence

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

Arrêts mentionnés: *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 R.C.S. 739; *Canadian Transit Co. c. Canada (Commission des relations de travail dans la Fonction publique)*, [1989] 3 C.F. 611.

Citée par le juge Sopinka (dissident)

British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd., [1995] 2 R.C.S. 739; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; *Canadian Transit Co. c. Canada (Commission des relations de travail dans la Fonction publique)*, [1989] 3 C.F. 611; *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140.

Lois et règlements cités

Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications, L.R.C. (1985), ch. N-20 [abr. 1993, ch. 38, art. 130], art. 66, 72, 74.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1993] A.C.F. n° 444 (QL), qui a rejeté la demande de l'appellant visant le contrôle judiciaire d'une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Pourvoi rejeté, le juge en chef Lamer et les juges Sopinka et Cory sont dissidents.

Morley D. Shortt, c.r., et *Donald Bobert*, pour l'appellant.

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

Avrum Cohen, Allan Rosenzweig et Carolyn Pinsky, pour l'intimé le CRTC.

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

The reasons of Lamer C.J. and Sopinka and Cory JJ. were delivered by

SOPINKA J. (dissenting) — The issue raised on this appeal is whether the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission ("CRTC") violated the principles of natural justice by failing to provide formal notice to the Telecommunications Workers Union ("TWU") regarding the application which resulted in Telecom Letter Decision CRTC 92-4 ("Decision 92-4"). Those proceedings involved a dispute between Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. ("Shaw Cable") and the British Columbia Telephone Company ("BC Tel") concerning who was entitled to perform the installation work on the support structures belonging to BC Tel.

TWU represents the bargaining unit for approximately 12,000 employees of BC Tel. The collective agreement between TWU and BC Tel stipulates that any maintenance, repair or construction of the support structure must be performed exclusively by members of TWU. Therefore, it is apparent that Decision 92-4 would necessarily impact upon the work jurisdiction of the employees represented by TWU. In my view, in light of the unique circumstances of this case, the failure to provide TWU with notice of the proceedings before the CRTC breached the requirements of natural justice.

As L'Heureux-Dubé J. has noted, the factual context and the history of the proceedings which gave rise to the present appeal have been fully set out in her reasons in the companion case, *British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 739. I do not find it necessary to repeat them here. However, in light of the fact that the principles of natural justice, including the *audi alteram partem* rule, are dependent on the particular circumstances of the case, it will be necessary to emphasize certain facts in the course of my reasons, in order to explain my conclusion that TWU was entitled to notice of the proceedings between Shaw Cable and BC Tel.

Version française des motifs du juge en chef Lamer et des juges Sopinka et Cory rendus par

LE JUGE SOPINKA (dissident) — Il s'agit en l'espèce de déterminer si le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes («CRTC») a violé les principes de justice naturelle en omettant de remettre au Telecommunications Workers Union («TWU») un avis formel de la demande qui est à l'origine de la lettre-décision Télécom CRTC 92-4 («décision 92-4»). Les procédures, qui opposaient Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. («Shaw Cable») et British Columbia Telephone Company («BC Tel»), visaient à déterminer qui avait le droit d'effectuer les travaux d'installation sur les structures de soutènement appartenant à BC Tel.

Le TWU représente une unité de négociation qui regroupe environ 12 000 employés de BC Tel. Aux termes de la convention collective conclue entre le TWU et BC Tel, tout travail ayant trait à l'entretien, à la réparation ou à la construction de la structure de soutènement est confié exclusivement aux membres du TWU. De toute évidence, donc, la décision 92-4 aurait nécessairement un effet sur l'aire de travail des employés représentés par le TWU. À mon avis, compte tenu des circonstances uniques de la présente affaire, l'omission de donner au TWU un avis de la procédure soumise au CRTC a entraîné un déni de justice naturelle.

Comme le juge L'Heureux-Dubé l'a signalé, dans l'arrêt connexe *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 R.C.S. 739, elle a décrit de façon détaillée les faits et l'historique des procédures qui ont abouti au présent pourvoi. Il n'est donc pas nécessaire d'y revenir ici. Toutefois, étant donné que les principes de justice naturelle, dont la règle *audi alteram partem*, sont déterminés suivant les circonstances particulières d'une affaire, je devrai faire ressortir certains faits dans le cours de mes motifs pour expliquer ma conclusion que le TWU avait le droit de recevoir un avis de la procédure opposant Shaw Cable et BC Tel.

I. Relevant Statutory Provisions

For convenience, I set out the relevant statutory provisions below:

National Telecommunications Powers and Procedures Act, R.S.C., 1985, c. N-20

66. The Commission may review, rescind, change, alter or vary any order or decision made by it or may rehear any application before deciding it.

72. Every company shall, as soon as possible after receiving or being served with any regulation, order, direction, decision, notice, report or other document of the Minister or the Commission, or the inspecting engineer, notify each of its officers and servants performing duties that are or may be affected thereby by delivering a copy to them or by posting a copy in some place where their work or duties, or some of them, are to be performed.

74. (1) Subject to this Act, when the Commission is authorized to hear an application, complaint or dispute, or make any order, on notice to the parties interested, it may, on the ground of urgency, or for other reason appearing to the Commission to be sufficient, notwithstanding any want of or insufficiency in the notice, make the like order or decision in the matter as if due notice had been given to all parties, and the order or decision is as valid and takes effect in all respects as if made on due notice.

(2) Any company or person entitled to notice and not sufficiently notified may, at any time within ten days after becoming aware of an order or decision made under subsection (1), or within such further time as the Commission may allow, apply to the Commission to vary, amend or rescind the order or decision, and the Commission shall thereupon, on such notice to other parties interested as it may in its discretion think desirable, hear the application, and either amend, alter or rescind the order or decision, or dismiss the application, as may seem to it just and right.

I. Dispositions législatives pertinentes

Pour plus de commodité, je reproduirai les dispositions législatives pertinentes:

Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications, L.R.C. (1985), ch. N-20

66. La Commission peut réviser, abroger ou modifier ses ordonnances ou décisions, ou peut entendre à nouveau une demande qui lui est faite, avant de rendre sa décision.

72. Aussitôt que possible après qu'elle a reçu ou qu'elle lui a été signifié un règlement, une ordonnance, des instructions, une décision, un avis, un rapport ou quelque autre document de la part du ministre, de la Commission, ou de l'ingénieur-inspecteur, toute compagnie doit les porter à la connaissance de chacun des membres de son personnel qui remplissent des fonctions que ces pièces concernent ou peuvent concerner, soit en leur remettant une copie, soit en en affichant une copie là où ils doivent accomplir leurs travaux ou leurs fonctions, ou une partie de leurs travaux ou fonctions.

74. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, lorsque la Commission est autorisée à entendre une requête, plainte ou contestation, ou à prendre une ordonnance, après avoir donné avis aux parties intéressées, elle peut, pour cause d'urgence ou pour toute autre raison qui lui paraît suffisante, nonobstant le défaut ou l'insuffisance de cet avis, prendre une ordonnance ou une décision dans l'affaire comme si l'avis eût été régulièrement donné à toutes les parties; cette ordonnance ou décision est à tous égards aussi valable et exécutoire que si l'avis eût été régulier.

(2) Toute compagnie ou personne qui a droit à un avis et à laquelle un avis suffisant n'a pas été donné peut, à toute époque dans les dix jours qui suivent le moment où elle a eu connaissance de cette ordonnance ou décision, ou dans tel délai plus long que la Commission peut lui accorder, demander à la Commission de modifier ou abroger cette ordonnance ou décision; la Commission doit alors, après tel avis aux autres parties intéressées qu'elle juge à propos de donner, entendre cette demande et modifier ou abroger cette ordonnance ou décision, ou renvoyer cette demande, suivant qu'il lui paraît juste et équitable.

1995 CanLII 102 (SCC)

II. Issue

Did the CRTC exceed its jurisdiction in failing to provide notice to TWU of the application and proceedings which resulted in Decision 92-4?

III. Analysis

A. *The Requirements of Natural Justice*

The jurisprudence of this Court has made it clear that the requirements of natural justice depend on the circumstances of the case, the nature of the inquiry, the subject matter being dealt with and the statutory provisions under which the tribunal is acting: *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735, and *Old St. Boniface Residents Assn. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170, at pp. 1191-92. In each case it must be determined whether the party claiming the right to have been given notice and an opportunity to be heard had a sufficient interest in the proceedings such that notice was required by the *audi alteram partem* principle.

In her reasons, my colleague suggests that TWU's interest in the proceedings before the CRTC was merely indirect as Decision 92-4 was addressing telecommunications policy and not labour relations. With respect, the fact that the CRTC was specifically concerned with telecommunications policy in accordance with its mandate does not detract from the fact that its decision would have a substantial impact on the work jurisdiction of TWU, thereby directly affecting the rights of the union and its members. The very question before the CRTC concerned who had the right to perform the work on the support structures belonging to BC Tel. The CRTC was well aware of the impact that its decision would have on TWU. Although the purpose behind Decision 92-4 may not have been related to the "work jurisdiction" of TWU and the CRTC may have been seeking to avoid entering the realm of labour relations, this is no answer to a violation of natural justice where a decision could potentially override the union's rights.

II. Question en litige

Le CRTC a-t-il excédé sa compétence en omettant de donner avis au TWU de la demande et de la procédure à l'origine de la décision 92-4?

III. Analyse

A. *Les exigences de la justice naturelle*

Notre Cour a indiqué de façon explicite dans le passé que les exigences de la justice naturelle procèdent des circonstances d'une affaire, de la nature de l'examen, de la question en cause et des dispositions législatives en vertu desquelles le tribunal administratif agit: *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735, et *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170, aux pp. 1191 et 1192. Dans chaque cas, il faut déterminer si la partie qui se réclame du droit de recevoir un avis et d'être entendue a un intérêt suffisamment important dans la procédure pour que la règle *audi alteram partem* commande qu'un avis soit donné.

Dans ses motifs, ma collègue conclut que l'intérêt du TWU dans la procédure soumise au CRTC était purement indirect puisque la décision 92-4 concernait non pas les relations du travail, mais la politique en matière de télécommunications. En toute déférence, le fait que le CRTC s'intéresse particulièrement à la politique en matière de télécommunications, conformément à son mandat, ne diminue en rien le fait que sa décision était susceptible d'avoir un impact sévère sur l'aire de travail réservée aux membres du TWU et de toucher ainsi directement les droits du syndicat et de ses membres. Le CRTC devait en fait déterminer qui avait le droit d'effectuer le travail sur les structures de soutènement appartenant à BC Tel. Il savait très bien quel effet sa décision aurait pour le TWU. Bien que l'idée sous-jacente à la décision 92-4 ait pu être étrangère à l'«aire de travail» réservée aux membres du TWU et que le CRTC ait pu chercher à éviter le domaine des relations du travail, cela ne justifie pas une violation de la justice naturelle lorsqu'une décision est susceptible de contrevenir aux droits du syndicat.

7 The principal, if not the sole, reason for BC Tel's application to the CRTC was to determine who could do the work in light of the arbitration award of July 19, 1991 (the "Glass Award") involving TWU. This is what prompted BC Tel to submit a revised Support Structure Agreement to the CRTC for approval, in October 1991. Before the CRTC, BC Tel argued that the Glass Award made it impossible for the company to allow anyone other than its own employees to attach equipment on its support structures. Shaw Cable opposed this position. In my view, it was clearly unfair not to provide notice of the proceedings in these circumstances.

8 To support her conclusion, L'Heureux-Dubé J. relies on the decision in *Canadian Transit Co. v. Canada (Public Service Staff Relations Board)*, [1989] 3 F.C. 611 (C.A.), for the proposition that, in order to be entitled to notice, one's interest must not merely be affected by virtue of a contractual relationship with one of the regulated parties immediately involved in the proceedings. Generally, I am in agreement that it would potentially be unduly onerous on regulatory agencies if notice had to be provided to all individuals having contractual relations with a regulated party. As my colleague observes, there are a myriad of decisions of a regulatory agency which could have an indirect impact on individuals simply because they are privy to a contract with the regulated party. For example, any decision of the CRTC which impacts on the financial status of a party falling within its regulatory jurisdiction will likely also incidentally affect those with whom that party contracts. Surely, this alone is an insufficient contingent interest to warrant the existence of a duty to provide notice of the proceedings before the administrative tribunal.

9 However, in my view, there are special circumstances which arise in this case such that the *audi alteram partem* rule mandates that formal notice be given to TWU. The central focus of the ruling

BC Tel a saisi le CRTC de sa demande afin, principalement, sinon uniquement, qu'il détermine qui avait le droit d'effectuer le travail compte tenu de la sentence arbitrale rendue le 19 juillet 1991 (le «jugement Glass»), mettant en cause le TWU. C'est ce qui a incité BC Tel à soumettre à l'approbation du CRTC en octobre 1991 un accord révisé relatif aux structures de soutènement. Devant le CRTC, BC Tel a fait valoir que, vu le jugement Glass, la compagnie était dans l'impossibilité de permettre à des personnes autres que ses propres employés d'installer des câbles sur sa structure de soutènement. Shaw Cable a exprimé son opposition à cet égard. À mon avis, l'omission de donner avis de la procédure était, dans les circonstances, manifestement injuste.

À l'appui de sa conclusion, le juge L'Heureux-Dubé s'appuie sur l'arrêt *Canadian Transit Co. c. Canada (Commission des relations de travail dans la Fonction publique)*, [1989] 3 C.F. 611 (C.A.), pour soutenir que, pour qu'une personne ait droit à un avis, son intérêt ne doit pas découler simplement d'un lien contractuel avec l'une des parties assujetties à la réglementation et directement concernées. De façon générale, je conviens que ce serait imposer un fardeau peut-être trop lourd aux organismes de réglementation que d'exiger qu'ils avisent tout individu ayant un lien contractuel avec une partie visée par un règlement. Ainsi que ma collègue le signale, une multitude de décisions rendues par un organisme de réglementation sont susceptibles de toucher indirectement des individus du seul fait que ceux-ci sont partie à un contrat avec la partie assujettie à la réglementation. Ainsi, selon toute vraisemblance, la décision du CRTC dont l'effet se fait sentir sur la situation financière d'une partie assujettie à sa compétence en matière de réglementation touchera également, de façon indirecte, les personnes liées par contrat à cette partie. Indiscutablement, ce seul intérêt éventuel ne justifie pas l'obligation de donner avis de la procédure soumise au tribunal administratif.

À mon avis, toutefois, étant donné les circonstances particulières de la présente affaire, la règle *audi alteram partem* commande que le TWU soit formellement avisé. La nœud de la décision du

of the CRTC specifically concerns the very subject matter of the contract between the BC Tel and TWU. Thus, the interest at stake is not simply a contingent one flowing solely from the effect of the decision on BC Tel. As I have stated, the question the CRTC had to address was whether Shaw Cable and other cable companies were entitled to do the work on BC Tel's support structures. This is precisely what the Glass Award precluded as a result of the interpretation of article 3(1) of the collective agreement. In my view, the passage cited by L'Heureux-Dubé J. from the *Canadian Transit* case was not intended to apply to situations where the administrative tribunal must actually address a key aspect of the contract directly pertaining to the rights of a third party. The CRTC was well aware of BC Tel's position that the arbitration award prevented it from allowing anyone other than members of the TWU to attach equipment to its facilities. The decision of the CRTC would have a direct bearing on the viability of a specific provision in the collective agreement. In my view, in such a situation it cannot be contended that the interest was indirect merely because it is derived from the contract.

Furthermore, the practical problems that might be associated with any duty to notify individuals in a contractual relation with a regulated party are absent in this case. In fact, following the arbitration award of January 25, 1983 (the "Williams Award"), when the Canadian Cable Television Association ("CCTA") applied to the CRTC, in 1987, for an order requiring BC Tel to permit cable licensees, including Shaw Cable, to install their own coaxial cables on BC Tel's support structures, the CRTC permitted TWU to participate. The CRTC knew that TWU's contributions could be very helpful. In a letter decision dated July 28, 1987, the CRTC wrote the following:

On 2 April 1987, the TWU wrote to the Commission advising of its interest in the CCTA's application. By letter dated 27 April 1987, the Commission indicated that it could benefit from the views of the TWU and set

CRTC se rapporte particulièrement au contrat même qui lie BC Tel et le TWU. Aussi, l'intérêt qui est en jeu n'est pas qu'un intérêt éventuel qui naît uniquement de la décision relative à BC Tel. Comme je l'ai mentionné, le CRTC devait déterminer si Shaw Cable et d'autres entreprises de télédistribution pouvaient effectuer le travail sur les structures de soutènement de BC Tel. C'est exactement ce que le jugement Glass a interdit suivant son interprétation de l'article 3(1) de la convention collective. À mon avis, le passage de l'arrêt *Canadian Transit* cité par le juge L'Heureux-Dubé ne visait pas les cas où le tribunal administratif doit, en fait, se pencher sur un aspect clé du contrat qui se rapporte directement aux droits d'un tiers. Le CRTC connaissait fort bien la position de BC Tel, suivant laquelle la sentence arbitrale lui interdisait de permettre à des personnes autres que les membres du TWU d'installer des câbles sur son équipement. La décision du CRTC aurait une conséquence directe sur la viabilité d'une disposition donnée de la convention collective. À mon avis, dans pareil cas, on ne saurait soutenir que l'intérêt était indirect uniquement parce qu'il procédait d'un contrat.

1995 CanLII 102 (SCC)

Du reste, les problèmes que pourrait en pratique provoquer l'obligation d'aviser les individus qui ont un lien contractuel avec une partie assujettie à la réglementation ne se posent pas en l'espèce. En fait, suivant la sentence arbitrale rendue le 25 janvier 1983 (le «jugement Williams»), lorsque l'Association canadienne de télévision par câble («l'ACTC») a demandé au CRTC en 1987 de rendre une ordonnance contraignant BC Tel à permettre aux entreprises de télédistribution, y compris Shaw Cable, d'installer leurs propres câbles coaxiaux sur les structures de soutènement de BC Tel, le CRTC a permis au TWU de prendre part à la procédure. Le CRTC savait que l'apport du TWU pourrait se révéler des plus utile. Dans une lettre-décision datée du 28 juillet 1987, le CRTC a écrit ce qui suit:

10

[TRADUCTION] Le 2 avril 1987, le TWU a informé le Conseil de son intérêt dans la demande soumise par l'ACTC. Dans une lettre du 27 avril 1987, le Conseil a indiqué qu'il pourrait tirer profit des opinions du TWU

out the procedure to be followed by the TWU, B.C. Tel and the CCTA in addressing the issues. [Emphasis added.]

et a exposé la procédure à suivre par le TWU, B.C. Tel et l'ACTC relativement à ces questions. [Je souligne.]

11 Given the fact that TWU was a party to the proceedings in 1987, the CRTC would have been aware that the interests of the union were substantially and equally at stake in the application leading to Decision 92-4 since the question to be considered was essentially identical. The only difference was that, in the interim, TWU had succeeded in obtaining a second arbitration award in its favour, which effectively rendered it impossible for BC Tel to comply with the CRTC's previous order in 1987. As an aside, it should be noted that Shaw Cable was given notice of the Glass arbitration proceedings and was invited to participate, although they declined. This is also indicative of the interrelation between the issues and interests at stake in the proceedings before the labour arbitration panels and the CRTC.

Comme le TWU était partie à la procédure de 1987, le CRTC devait savoir que le syndicat avait un intérêt tout aussi important dans la demande ayant abouti à la décision 92-4 puisque la question posée était essentiellement identique. La seule différence réside dans le fait que, dans l'intervalle, le TWU a réussi à obtenir une seconde sentence arbitrale en sa faveur, laquelle empêchait effectivement BC Tel de respecter l'ordonnance antérieure du CRTC rendue en 1987. En passant, il y a lieu de remarquer que Shaw Cable a été avisée de la procédure d'arbitrage devant Glass et invitée à y participer, invitation qu'elle a toutefois déclinée. Cela illustre également la corrélation entre les questions soulevées et les intérêts qui sont en jeu dans les procédures soumises aux conseils d'arbitrage et au CRTC.

12 It was readily apparent that any order the CRTC made which conflicted with the Glass Award would directly affect the union's rights. The whole basis for BC Tel's application (and therefore Shaw Cable's application in response) was the arbitration awards. Thus, in my opinion, there would have been no practical hardship created whatsoever in requiring the CRTC to give notice to TWU in the present circumstances.

Il était évident que toute ordonnance du CRTC rendue en contradiction avec le jugement Glass toucherait directement les droits du syndicat. La demande de BC Tel (et donc la demande de Shaw Cable en réponse) était fondée uniquement sur les sentences arbitrales. Aussi, suis-je d'avis que contraindre le CRTC à aviser le TWU n'aurait dans les circonstances actuelles engendré aucune difficulté d'ordre pratique.

13 The decision of the Federal Court of Appeal in *Canadian Transit, supra*, supports my conclusion that formal notice was appropriate and necessary in these circumstances. In that case, customs employees requested an enquiry by the Public Service Staff Relations Board in order to determine whether working conditions on a bridge between Windsor, Ontario, and Detroit, Michigan, were unsafe. The bridge was owned and operated by the Canadian Transit Co. Pursuant to the *Customs Act*, R.S.C., 1985, c. 1 (2nd Supp.), the owner of the bridge would be responsible for the cost of any repairs that had to be effected in order to ensure that safety requirements were met. The Board held that the conditions on the bridge were unsafe and ordered the government employer to make the nec-

La décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans *Canadian Transit*, précitée, vient appuyer ma conclusion que l'avis formel était aussi opportun que nécessaire dans les circonstances. Dans cette affaire, des employés des douanes ont demandé à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique d'enquêter sur la sécurité des conditions de travail sur le pont reliant Windsor (Ontario) et Detroit (Michigan). Canadian Transit Co. était la propriétaire et l'exploitante du pont. Selon la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985), ch. 1 (2^e suppl.), le propriétaire du pont doit assumer le coût des réparations nécessaires au respect des exigences en matière de sécurité. Ayant conclu que les conditions sur le pont étaient dangereuses, la Commission a ordonné à l'employeur, le gouverne-

essary safety changes. As a result, Canadian Transit Co. would be responsible for these costs.

Canadian Transit Co. sought judicial review of the Board's decision on the ground that it did not receive notice of the proceedings and was not afforded an opportunity to participate. The Federal Court of Appeal unanimously allowed the application and remitted the matter back for a re-hearing at which Canadian Transit Co. would be allowed standing. Marceau J.A., writing the majority reasons, observed that the Board had no authority over Canadian Transit Co. since it was not the employer in the context of those proceedings. Nonetheless, the implementation of the Board's decision would directly and necessarily affect the rights of the company. Similarly, in concurring reasons, MacGuigan J.A. stated that, although the Board's order was directed only to the employer, "the consequences for the applicant were immediate" (p. 618).

In the case at bar, just as in the *Canadian Transit* case, the administrative body was clearly aware of the applicant's interest. To borrow the words of MacGuigan J.A., "this real interest of the applicant was in a sufficiently direct relationship to the subject-matter before the Board that the applicant was entitled to notice of the hearing . . . and an adequate opportunity to present its case" (p. 624).

In my view, all of the foregoing suggests that the rules of natural justice required TWU to be notified and provided with an opportunity to be heard. However, it remains to be examined whether there are any provisions within the statutory scheme governing the powers of the CRTC which would alter this conclusion.

B. *The Effect of the Statutory Scheme*

In my colleague's reasons, L'Heureux-Dubé J. argues that even if the rules of natural justice would normally have required the CRTC to furnish notice of the proceedings to TWU, s. 72 of the

ment, d'apporter les modifications nécessaires à cet égard. Canadian Transit Co. devrait en assumer les coûts.

Canadian Transit Co. a demandé le contrôle judiciaire de la décision de la Commission, soutenant ne pas avoir reçu avis de la procédure ni avoir été invitée à y participer. La Cour d'appel fédérale à l'unanimité a accueilli la demande et renvoyé l'affaire afin que soit tenue une nouvelle audience, dans le cadre de laquelle Canadian Transit Co. aurait qualité pour agir. Le juge Marceau, se prononçant au nom de la majorité, a noté que la Commission n'avait aucune autorité à l'égard de Canadian Transit Co., puisque cette dernière n'était pas l'employeur dans le cadre de cette procédure. Néanmoins, la mise en application de la décision de la Commission toucherait directement et nécessairement les droits de la compagnie. De même, dans des motifs concordants, le juge MacGuigan a indiqué que, bien que l'ordonnance de la Commission ne s'adresse qu'à l'employeur, «elle avait des conséquences immédiates pour la requérante» (p. 618).

En l'espèce, tout comme dans l'affaire *Canadian Transit*, l'organisme administratif était parfaitement conscient de l'intérêt de la requérante. Pour emprunter les propos du juge MacGuigan, «cet intérêt réel avait un lien suffisamment direct avec la question dont était saisie la Commission pour donner droit à la requérante à un avis de l'audience [. . .] et à la possibilité suffisante d'y exposer son point de vue» (p. 624).

À mon avis, on peut inférer de tout ce qui précède que les règles de justice naturelle commandaient que le TWU soit avisé et ait la possibilité d'être entendu. Reste toutefois à savoir s'il existe dans le régime législatif des dispositions régissant les pouvoirs du CRTC qui pourraient modifier ma conclusion.

B. *L'effet du régime législatif*

Dans ses motifs, ma collègue le juge L'Heureux-Dubé soutient que même si les règles de justice naturelle avaient normalement exigé que le CRTC avise le TWU de la procédure, l'art. 72

14

1995 CanLII 102 (SCC)

15

16

17

National Telecommunications Powers and Procedures Act, R.S.C., 1985, c. N-20 ("NTPPA"), relieves the CRTC of that obligation. That provision places a duty on every company subject to a proceeding before the CRTC to notify any of its officers and servants that may be affected by the outcome of the hearing. Therefore, in this case, BC Tel had a duty under s. 72 to notify TWU. With respect, I cannot agree that a provision which obliges a party to a proceeding to provide notice can absolve an administrative tribunal from its duty to comply with the dictates of natural justice. The effect of this would be that a failure on the part of a regulated party to give notice to another interested party in accordance with s. 72 could result in a denial of natural justice without recourse. This is an extraordinary proposition. Rules of procedure frequently leave it to the parties to give notice, but failure to do so is a defect in the proceedings which entitles an aggrieved party to relief irrespective of the origin of responsibility for the default.

de la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*, L.R.C. (1985), ch. N-20 («LNAT»), l'en dispense. Suivant cette disposition, toute compagnie intéressée par une procédure soumise au CRTC est tenue d'en aviser les membres de son personnel susceptibles d'être concernés par l'issue de l'audition. Par conséquent, en l'espèce, BC Tel était tenue, conformément à l'art. 72, d'aviser le TWU. Avec égards, je ne puis convenir qu'une disposition qui oblige une partie à une procédure à donner un avis puisse dégager un tribunal administratif de son obligation de respecter les principes de justice naturelle. Autrement, l'omission de la part d'une partie visée par un règlement de donner avis à une autre partie intéressée conformément à l'art. 72 risquerait d'entraîner un déni de justice naturelle à l'égard duquel aucun recours ne serait offert. Il s'agit là d'une proposition étonnante. Il arrive fréquemment que les règles de procédure laissent à la discrétion des parties la décision de donner un avis, mais l'omission de le faire est un vice de procédure qui autorise la partie lésée à demander réparation, peu importe qui est fautif.

18

It is true that, generally, the employer is in the best situation to know whether the employees' interests are at stake. However, in circumstances where, to the knowledge of the CRTC, the officers or servants of a party will be directly affected by the proceedings, nothing in s. 72 abrogates the CRTC's duty to fulfil the requirements of natural justice. Therefore, in the special circumstances of this case, where TWU had been a participant in the 1987 proceedings and the principal reason for the application was to consider who was to perform the work on the support structures in light of article 3(1) of the collective agreement, the rules of natural justice required the CRTC to ensure notice was given, regardless of the employer's obligations under the NTPPA. Procedural fairness is the right of the interested parties and the duty of the administrative tribunal. This does not change where an additional notice obligation is placed on one of the regulated parties.

Certes, en général, l'employeur est le mieux placé pour déterminer si les intérêts de ses employés sont en jeu. Toutefois, dans les cas où le CRTC sait que les membres du personnel d'une partie seront directement touchés par la procédure, rien dans l'art. 72 ne vient annuler son obligation de respecter les exigences de justice naturelle. Par conséquent, compte tenu des circonstances particulières de la présente affaire, à savoir que le TWU avait pris part à la procédure en 1987 et que la demande visait principalement à déterminer qui devait effectuer le travail sur les structures de soutien suivant l'article 3(1) de la convention collective, les règles de justice naturelle contraignaient le CRTC à faire en sorte qu'un avis soit donné, quelles que soient les obligations de l'employeur sous le régime de la LNAT. L'équité procédurale est un droit pour les parties intéressées et une obligation pour le tribunal administratif. Cette situation ne change pas lorsque une obligation additionnelle de donner avis est imposée à l'une des parties assujetties à la réglementation.

My colleague also refers to s. 66 *NTPPA* as providing the appropriate remedy for employees who have not been given notice. That section grants the CRTC the power to vary any order or re-hear any application. However, it must be observed that the language used in s. 66 is permissive. In other words, the CRTC has the discretion to vary or re-hear the application. The provision does not provide a right of appeal nor a right to have the decision of the CRTC reviewed on the grounds of a denial of natural justice. Where natural justice requires that a party be given notice and a tribunal fails to provide such notice, the aggrieved party is entitled to judicial review of the decision. It is not an adequate alternative remedy to request that the tribunal, in its discretion, re-hear the application after it has already decided it.

Similarly, contrary to Shaw Cable's argument, I do not believe that s. 74 *NTPPA* is of any assistance in the present appeal. Clearly, that provision applies where, for reasons of urgency or other sufficient reason, the CRTC decides to proceed with a matter without notice. In that case, pursuant to s. 74(2), a party otherwise normally entitled to notice may apply to the CRTC to have the decision varied or amended. However, it is apparent that s. 74 contemplates a situation where natural justice entitles a party to notice and the CRTC, having addressed its mind to the issue, proceeds without notice, in any event, for reasons it deems sufficient. This did not occur in the present case. The CRTC simply neglected to provide any notice to TWU, apparently believing that it was not required. There is absolutely no indication that the CRTC actually decided to proceed with the application without notifying TWU based on any "ground of urgency, or for other reason". Thus, in my view, s. 74 is inapplicable in the instant case.

While it is true that the rules of natural justice are dependent on the statutory scheme governing the administrative tribunal, there must be clear statutory language in order to detract from the

Ma collègue signale également que l'art. 66 *LNAT* prescrit la réparation qu'il convient d'accorder aux employés qui n'ont pas été avisés. Cette disposition confère au CRTC le pouvoir de modifier toute ordonnance ou d'entendre à nouveau une demande. Il y a cependant lieu de remarquer que le libellé de l'art. 66 accorde une faculté. En d'autres termes, le CRTC a le pouvoir discrétionnaire de modifier l'ordonnance ou d'entendre à nouveau la demande. La disposition ne prévoit aucun droit d'appel, ni aucun contrôle judiciaire de la décision du CRTC qui soit fondé sur un déni de justice naturelle. Lorsque la justice naturelle commande qu'une partie soit avisée et que le tribunal ne respecte pas cette obligation, la partie lésée peut demander le contrôle judiciaire de la décision. Il ne convient pas de demander subsidiairement que le tribunal, à sa discrétion, entende à nouveau la demande après qu'il se soit prononcé à cet égard.

De même, contrairement à l'argument avancé par Shaw Cable, je ne crois pas que l'art. 74 *LNAT* soit de quelque assistance dans le présent pourvoi. De toute évidence, cette disposition s'applique lorsque, pour cause d'urgence ou pour toute autre raison suffisante, le CRTC décide d'aller de l'avant dans une affaire sans qu'avis soit donné. Dans ce cas, conformément au par. 74(2), une partie qui aurait normalement droit à l'avis peut demander au CRTC de modifier sa décision. Or, l'art. 74 vise plutôt le cas où la justice naturelle commande qu'une partie soit avisée et où, après s'être penché sur la question, le CRTC agit quand même sans avoir donné avis, pour une raison qu'il juge suffisante. Ce n'est pas ce qui s'est produit en l'espèce. Le CRTC a simplement négligé de donner avis au TWU, estimant apparemment qu'il n'avait pas à le faire. Il n'y a pas la moindre indication que le CRTC a effectivement décidé d'entendre la demande sans aviser le TWU «pour cause d'urgence ou pour toute autre raison». Aussi, suis-je d'avis que l'art. 74 n'a aucune application en l'espèce.

Si les règles de justice naturelle sont déterminées suivant le régime législatif qui régit le tribunal administratif, il faut un libellé clair pour déroger aux principes ordinaires d'équité procédurale.

19

1995 CanLII 102 (SCC)

20

21

ordinary principles of procedural fairness. I find the words of Rinfret C.J. in *Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 S.C.R. 140, [1953] 4 D.L.R. 161, at p. 174 D.L.R., to be apposite in the present context:

[TRANSLATION] The principle that no one should be condemned or deprived of his rights without being heard, and above all without having received notice that his rights would be put at stake, is of a universal equity and it is not the silence of the law that should be invoked in order to deprive anyone of it. In my opinion, nothing less would be necessary than an express declaration of the Legislature in order to put aside this requirement which applies to all Courts and to all the bodies called upon to render a decision that might have the effect of annulling a right possessed by an individual. [Emphasis added.]

This principle applies not only to the entitlement to natural justice but to the right to judicial review when natural justice is denied.

22

In this case, it cannot be said that any of the statutory language employed relieves the CRTC of its duty to provide notice to TWU in accordance with the principle of *audi alteram partem*. Nor does the *NTPPA* remove recourse to the courts when there is a failure to comply with the dictates of procedural fairness.

23

It is also worth pointing out that in the companion case, this Court has concluded that, in the event of a conflict, the decision of the CRTC must take precedence over that of the arbitration board. For this reason, it becomes all the more important for TWU to be afforded an opportunity to be heard by the CRTC in order to attempt to preserve its rights.

24

As a result, I am of the view that the failure to notify TWU of the proceedings before the CRTC amounted to a denial of natural justice. While notice need not be given to every union which has a collective agreement with a company that is regulated by the CRTC, I believe that the unique circumstances of this case, which I have discussed above, required that notice be furnished to TWU.

Les propos du juge en chef Rinfret dans *Alliance des professeurs catholiques de Montréal c. Quebec Labour Relations Board*, [1953] 2 R.C.S. 140, à la p. 154, sont à mon avis fort à propos dans le présent contexte:

Le principe que nul ne doit être condamné ou privé de ses droits sans être entendu, et surtout sans avoir même reçu avis que ses droits seraient mis en jeu est d'une équité universelle et ce n'est pas le silence de la loi qui devrait être invoqué pour en priver quelqu'un. À mon avis, il ne faudrait rien moins qu'une déclaration expresse du législateur pour mettre de côté cette exigence qui s'applique à tous les tribunaux et à tous les corps appelés à rendre une décision qui aurait pour effet d'annuler un droit possédé par un individu. [Je souligne.]

Ce principe vaut non seulement pour le droit à la justice naturelle, mais également pour le droit à un contrôle judiciaire en cas de déni de justice naturelle.

Dans la présente affaire, on ne saurait prétendre que le libellé législatif dispense le CRTC de son obligation d'aviser le TWU conformément à la règle *audi alteram partem*. Ni que la *LNAT* exclut tout recours aux tribunaux en cas de non-respect des principes d'équité procédurale.

Il convient également de signaler que, dans l'arrêt connexe, notre Cour a conclu qu'en cas de conflit, la décision du CRTC doit avoir priorité sur celle d'un conseil arbitral. Il devient donc d'autant plus important pour le TWU de pouvoir se faire entendre par le CRTC afin de tenter de défendre ses droits.

En conclusion, je suis d'avis que l'omission d'aviser le TWU de la procédure soumise au CRTC a engendré un déni de justice naturelle. Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'aviser chaque syndicat lié par une convention collective à la compagnie assujettie à la réglementation du CRTC, j'estime que les circonstances uniques de la présente affaire, exposées ci-dessus, commandaient qu'avis soit donné au TWU.

IV. Disposition

For all of the foregoing reasons, I would allow the appeal and order the CRTC to re-consider its decision after affording TWU an opportunity to be heard.

The judgment of La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Iacobucci and Major JJ. was delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J. — This case was heard at the same time as the companion case of *British Columbia Telephone Co. v. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 739, and arises out of the same factual circumstances. *British Columbia Telephone* concerns a statutory appeal by the British Columbia Telephone Company ("BC Tel") of Telecom Letter Decision CRTC 92-4 ("Decision 92-4"). This appeal, on the other hand, concerns an application for judicial review by the Telecommunications Workers Union ("TWU") of the same letter decision. Decision 92-4 and the factual circumstances giving rise to this appeal are both described in detail in my reasons in *British Columbia Telephone*.

As regards the procedural history of the case at hand, the TWU's application for judicial review was first heard by the Federal Court of Appeal and was rejected: [1993] F.C.J. No. 444 (QL). In brief reasons, Mahoney J.A., writing on behalf of a unanimous Court of Appeal, noted that the issues raised by the TWU's application for judicial review were, with one exception, substantially identical to those raised by BC Tel in its statutory appeal from Decision 92-4 (which forms the subject matter of *British Columbia Telephone*). Mahoney J.A. then went on to state:

The ground for this application that is different from those raised on the [statutory] appeal is that TWU was denied natural justice by the CRTC [Canadian Radio-television and Telecommunications Commission] because it was not given notice of the applications which led to decision 92-4.

IV. Dispositif

Pour tous ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et d'ordonner au CRTC de reconsidérer sa décision après avoir accordé au TWU la possibilité d'être entendu.

Le jugement des juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Iacobucci et Major a été rendu par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ — Ce pourvoi a été entendu en même temps que le pourvoi connexe *British Columbia Telephone Co. c. Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.*, [1995] 2 R.C.S. 739, et origine des mêmes faits. L'affaire *British Columbia Telephone* concerne un appel interjeté par la British Columbia Telephone Company («BC Tel») à l'encontre de la lettre-décision Télécom CRTC 92-4 («décision 92-4») tel que prévu à la loi. Le présent pourvoi, par contre, concerne une demande de contrôle judiciaire de la part de Telecommunications Workers Union («TWU») relativement à la même lettre-décision. La décision 92-4 et les faits qui ont donné naissance à ce pourvoi sont décrits de façon détaillée dans les motifs que j'ai rédigés dans *British Columbia Telephone*.

En ce qui concerne l'historique des procédures dans le cas qui nous occupe, la demande de contrôle judiciaire de TWU a d'abord été soumise à la Cour d'appel fédérale, qui l'a rejetée: [1993] A.C.F. n° 444 (QL). Dans des motifs succincts, le juge Mahoney, s'exprimant au nom de la Cour d'appel à l'unanimité, a signalé que les moyens invoqués à l'appui de la demande de contrôle judiciaire de TWU étaient, à une exception près, essentiellement les mêmes que ceux invoqués par BC Tel dans son appel formé en vertu de la loi à l'encontre de la décision 92-4 (sur laquelle porte l'arrêt *British Columbia Telephone*). Le juge Mahoney a ajouté:

Le motif sous-jacent à la présente demande et qui diffère de ceux soulevés en appel [en vertu de la loi] est que le CRTC [Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes] n'a pas respecté les principes de la justice naturelle à l'égard de TWU en ne donnant pas à celui-ci un avis des demandes qui sont à l'origine de la décision 92-4.

25

26

27

1995 CanLII 102 (SCC)

In the [statutory] appeal, it has been decided that the CRTC had not the jurisdiction to order BC Tel to violate the collective agreement by doing again that which had been conclusively determined to be a violation by an arbitration board constituted as required by the *Canada Labour Code*. It seems to me that the corollary is that TWU was not entitled to notice of the applications since the CRTC had not the jurisdiction to deprive TWU or its members of any rights they had under the collective agreement. I would, for that reason, and because allowing the [statutory] appeal has rendered it otherwise moot, dismiss this application for judicial review.

It is from this decision that the appellant appeals to this Court.

28 While the appellant raised several grounds in its initial application for judicial review before the Federal Court of Appeal, only two of these grounds are pursued in the appeal to this Court of the Federal Court of Appeal's decision. First, the TWU argues that the CRTC's failure to provide it with notice of the proceedings which resulted in Decision 92-4 deprived the CRTC of its jurisdiction and that as such Decision 92-4 is invalid. Second, the TWU claims that Decision 92-4 should be overturned on the ground that the CRTC erred in law and exceeded its jurisdiction by allegedly failing to follow its established policy of deferring to decisions of arbitration boards constituted by BC Tel and the TWU with respect to the work jurisdiction of BC Tel employees.

Failure to Provide Notice

29 The *audi alteram partem* rule, which is a component of the principles of natural justice and of procedural fairness, requires that a person who is a party to proceedings before a tribunal be informed of the proceedings and provided with an opportunity to be heard by the tribunal.

30 The appellant TWU argues that it has an interest in Decision 92-4 and that consequently it was entitled to the aforementioned procedural protections as regards that decision. Specifically, the TWU argues that Decision 92-4 will have an effect on the work jurisdiction given to members of the

Il a été statué en appel [prévu dans la loi] que le CRTC n'avait pas le pouvoir d'enjoindre à BC Tel de violer la convention collective en accomplissant à nouveau un acte qu'un conseil d'arbitrage constitué conformément au *Code canadien du travail* avait assimilé, de manière définitive, à une violation. Il me semble s'ensuivre que TWU n'avait pas droit à un avis relatif aux demandes puisque le CRTC n'avait pas le pouvoir de priver TWU ou ses membres des droits que leur conférait la convention collective. Pour cette raison, et parce que le fait d'accueillir l'appel [prévu dans la loi] l'a privée par ailleurs de tout objet, je suis d'avis de rejeter la présente demande de contrôle judiciaire.

L'appelant se pourvoit contre cette décision devant notre Cour.

Quoique l'appelant ait invoqué plusieurs moyens dans sa requête initiale de contrôle judiciaire devant la Cour d'appel fédérale, il en reprend seulement deux dans le pourvoi formé devant notre Cour contre la décision de la Cour d'appel fédérale. D'une part, TWU fait valoir que l'omission du CRTC de lui avoir donné avis de la procédure qui a abouti à la décision 92-4 a privé le CRTC de sa compétence et, pour cette raison, cette décision est invalide. TWU soutient, d'autre part, que la décision 92-4 devrait être infirmée pour le motif que le CRTC a commis une erreur de droit et excédé sa compétence du fait qu'il n'aurait pas suivi sa politique de déférence à l'égard des décisions des conseils d'arbitrage constitués par BC Tel et TWU relativement à l'aire de travail des employés de BC Tel.

Omission de donner avis

La règle *audi alteram partem*, qui est une composante des principes de justice naturelle et d'équité procédurale, requiert qu'une partie à une procédure devant un tribunal en soit informée et ait la possibilité d'être entendue par le tribunal.

L'appelant TWU fait valoir qu'il a un intérêt dans la décision 92-4 et qu'à ce titre, il doit bénéficier des protections procédurales mentionnées précédemment relativement à cette décision. Plus précisément, TWU soutient que la décision 92-4 aura des répercussions sur l'aire de travail réservée à

TWU. Consequently, the TWU argues that it was entitled to notice of the proceedings leading to the decision and that in the absence thereof the decision is invalid.

The respondent Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd., on the other hand, contends that the TWU was not entitled to notice because its interest in the CRTC proceedings in question was purely indirect. In this respect, the respondent referred to the comments of Marceau J.A. in *Canadian Transit Co. v. Canada (Public Service Staff Relations Board)*, [1989] 3 F.C. 611 (C.A.), at p. 614:

It is clear to me that mere interest in the eventual outcome of a proceeding before a tribunal, whether financial or otherwise, is not in itself sufficient to give an individual a right to participate therein. The demands of natural justice and procedural fairness certainly do not require so much and in any event it would be impossible in practice to go that far. In my judgment, to be among the interested parties that a tribunal ought to involve in a proceeding before it to satisfy the requirements of the *audi alteram partem* principle, an individual must be directly and necessarily affected by the decision to be made. His interest must not be merely indirect or contingent, as it is when the decision may reach him only through an intermediate conduit alien to the preoccupation of the tribunal, such as a contractual relationship with one of the parties immediately involved. [Emphasis added.]

In general, I agree with the submissions of the respondent. In my view, the TWU's interest in the proceedings before the CRTC was purely indirect. The CRTC decision concerned questions of telecommunication policy. The CRTC was required to decide on the best way to regulate a monopoly telephone company in order to preserve the public interest. The purpose behind the CRTC decision was totally unrelated to the "work jurisdiction" of the TWU. In fact, such a consideration would have been irrelevant to the CRTC decision. Consequently, the TWU had no relevant interest to represent before the CRTC. While the TWU may have been affected by the CRTC decision, the effect of this decision on the TWU was purely indirect. Accordingly, I conclude that *audi alteram*

ses membres. Par conséquent, TWU soutient qu'il avait le droit d'être avisé de la procédure qui a mené à la décision, à défaut de quoi cette dernière est invalide.

Pour sa part, l'intimée Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. prétend que TWU n'était pas en droit de recevoir tel avis puisque son intérêt dans la procédure soumise au CRTC était purement indirect. À cet égard, l'intimée s'est référée aux commentaires du juge Marceau dans *Canadian Transit Co. c. Canada (Commission des relations de travail dans la Fonction publique)*, [1989] 3 C.F. 611 (C.A.), à la p. 614:

Il me semble clair que le seul intérêt dans l'issue éventuelle d'une affaire soumise à un tribunal, qu'il soit pécuniaire ou autre, ne suffit pas en lui-même à conférer à un particulier qualité pour agir. Les exigences de la justice naturelle et de l'équité dans la procédure n'en demandent certainement pas tant, et en tout état de cause, il serait impossible en pratique d'aller jusque là. À mon sens, pour compter au nombre des parties intéressées auxquelles un tribunal doit accorder qualité pour agir dans une affaire dont il est saisi afin de satisfaire aux exigences de la règle *audi alteram partem*, un particulier doit être touché directement et nécessairement par la décision à rendre. Son intérêt ne doit pas être simplement indirect ou éventuel, comme c'est le cas lorsqu'une décision peut l'atteindre par un intermédiaire étranger aux préoccupations du tribunal, tel un rapport contractuel avec une des parties directement concernées. [Je souligne.]

De façon générale, je souscris aux prétentions de l'intimée. À mon avis, l'intérêt de TWU dans l'affaire soumise au CRTC était purement indirect. La décision du CRTC en était une de politique en matière de télécommunications. Le CRTC devait décider de la meilleure façon de réglementer une compagnie de téléphone monopoliste afin de protéger l'intérêt public. L'objectif sous-jacent à la décision du CRTC n'avait absolument rien à voir avec «l'aire de travail» de TWU. En fait, une telle considération n'aurait pas été pertinente quant à la décision du CRTC. TWU n'avait donc aucun intérêt pertinent à faire valoir devant le CRTC. Si TWU risquait d'être touché par la décision du CRTC, ce ne pouvait être que de façon purement indirecte. Pour ce motif, je conclus que la règle

partem did not require that the TWU be provided with notice of the CRTC hearing. The TWU was not a party nor did it have a direct interest in the proceedings before the tribunal.

audi alteram partem ne commandait pas que TWU soit avisé de l'audience du CRTC. TWU n'était pas une partie, ni n'avait-il un intérêt direct dans l'affaire soumise au tribunal.

33

In this respect, it is important to note that a finding in the case at hand that the TWU was entitled to notice would have grave consequences that could paralyse regulatory agencies. Effectively, it would mean that all individuals with contractual relations with a regulatee would have to be given notice of regulatory proceedings concerning that regulatee if such proceedings were likely to effect, even indirectly, the person in question. Given the wide scope of many regulatory agencies, their decisions are likely to have an indirect effect on a large number of individuals in contractual relations with the regulatee. As a result, all such parties would have to be provided with notice of the regulatory proceedings. This is particularly problematic in light of the extreme difficulty of ascertaining exactly who these parties are in advance of the hearing and the possibility that, in the absence of notice, these parties would be able to challenge the legality of the regulatory decision. This could result in an endless series of challenges that would effectively paralyse regulatory agencies. Accordingly, the *audi alteram partem* rule should not be interpreted as requiring that notice be provided to parties indirectly affected by regulatory proceedings.

À cet égard, il importe de signaler que conclure ici que TWU avait droit à un avis aurait des conséquences sérieuses susceptibles de paralyser les organismes de réglementation. En effet, il en découlerait que tout individu ayant un lien contractuel avec une personne visée par un règlement devrait recevoir avis de la procédure de réglementation visant cette personne si une telle procédure était susceptible de le toucher, même indirectement. Étant donné l'étendue des attributions de nombreux organismes de réglementation, leurs décisions sont susceptibles de toucher indirectement un grand nombre d'individus ayant un lien contractuel avec une personne visée par un règlement. Ainsi, toutes ces parties devraient recevoir avis de la procédure de réglementation. Ceci est particulièrement problématique étant donné la très grande difficulté de déterminer avec exactitude avant l'audition qui sont ces parties et vu la possibilité qu'en l'absence de tel avis, ces dernières pourraient contester la légalité de la décision de l'organisme de réglementation. Cela serait susceptible d'entraîner un nombre infini de contestations qui paralyseraient effectivement les organismes de réglementation. Par conséquent, la règle *audi alteram partem* ne devrait pas être interprétée de façon à exiger qu'un avis soit donné aux parties indirectement touchées par des procédures en matière de réglementation.

34

However, even if I am wrong and the *audi alteram partem* rule would normally have required the CRTC to notify the TWU of the proceedings in question, in my view, s. 72 of the *National Telecommunications Powers and Procedures Act*, R.S.C., 1985, c. N-20 ("NTPPA"), effectively relieves the CRTC of this obligation. Section 72 NTPPA read as follows at the time of the issuance of Decision 92-4:

En revanche, même si j'ai tort et que le CRTC aurait normalement dû, en conformité avec la règle *audi alteram partem*, aviser TWU de la procédure en question, à mon avis, l'art. 72 de la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*, L.R.C. (1985), ch. N-20 («LNAT»), dispense effectivement le CRTC de cette obligation. L'article 72 LNAT se lisait ainsi au moment où la décision 92-4 a été rendue:

72. Every company shall, as soon as possible after receiving or being served with any regulation, order, direction, decision, notice, report or other document of the Minister or the Commission, or the inspecting engi-

72. Aussitôt que possible après qu'elle a reçu ou qu'il lui a été signifié un règlement, une ordonnance, des instructions, une décision, un avis, un rapport ou quelque autre document de la part du ministre, de la Commis-

neer, notify each of its officers and servants performing duties that are or may be affected thereby by delivering a copy to them or by posting a copy in some place where their work or duties, or some of them are to be performed.

The effect of this section is to relieve the CRTC of any responsibility to notify the TWU of the proceedings in question. Instead, s. 72 places this responsibility on BC Tel. However, this shift of responsibility would be meaningless if a CRTC decision could still be challenged on the grounds that the TWU was not notified of the proceedings. In my view, s. 72 should therefore be read as shielding CRTC decisions from challenge on the grounds that a regulatee (i.e. BC Tel) failed to notify its employees of the proceedings. Instead, in such circumstances, the appropriate remedy would be for the employees to apply to the CRTC for a re-hearing as permitted by the then applicable s. 66 *NTPPA*:

66. The Commission may review, rescind, change, alter or vary any order or decision made by it or may re-hear any application before deciding it.

As a result, the remedy available to employees would be equivalent to that available to a party provided with inadequate notice by the CRTC under s. 74 *NTPPA*. At the time of the events giving rise to this proceeding, s. 74 *NTPPA* read as follows:

74. (1) Subject to this Act, when the Commission is authorized to hear an application, complaint or dispute, or make any order, on notice to the parties interested, it may, on the ground of urgency, or for other reason appearing to the Commission to be sufficient, notwithstanding any want of or insufficiency in the notice, make the like order or decision in the matter as if due notice had been given to all parties, and the order or decision is as valid and takes effect in all respects as if made on due notice.

(2) Any company or person entitled to notice and not sufficiently notified may, at any time within ten days after becoming aware of an order or decision made under subsection (1), or within such further time as the

sion, ou de l'ingénieur-inspecteur, toute compagnie doit les porter à la connaissance de chacun des membres de son personnel qui remplissent des fonctions que ces pièces concernent ou peuvent concerner, soit en leur remettant une copie, soit en en affichant une copie là où ils doivent accomplir leurs travaux ou leurs fonctions, ou une partie de leurs travaux ou fonctions.

Cet article a pour effet de dégager le CRTC de toute responsabilité d'aviser TWU de la procédure en question. L'article 72 impose plutôt cette obligation à BC Tel. Or, ce transfert de responsabilité serait dénué de sens si une décision du CRTC pouvait tout de même être contestée pour le motif que TWU n'a pas été notifié de la procédure. À mon sens, l'art. 72 devrait être interprété comme mettant les décisions du CRTC à l'abri de toute contestation fondée sur le motif qu'une personne visée par un règlement (soit BC Tel) a omis d'aviser ses employés de la procédure. Dans un tel cas, il conviendrait plutôt de permettre aux employés de demander une nouvelle audition au CRTC comme le permet l'art. 66 *LNAT* qui s'appliquait alors:

66. La Commission peut réviser, abroger ou modifier ses ordonnances ou décisions, ou peut entendre à nouveau une demande qui lui est faite, avant de rendre sa décision.

En conséquence, la réparation ouverte aux employés serait équivalente à celle qui s'offre à la partie ayant reçu un avis insuffisant de la part du CRTC en application de l'art. 74 *LNAT*. Au moment où les événements donnant naissance à la présente procédure se sont déroulés, l'art. 74 *LNAT* se lisait comme suit:

74. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, lorsque la Commission est autorisée à entendre une requête, plainte ou contestation, ou à prendre une ordonnance, après avoir donné avis aux parties intéressées, elle peut, pour cause d'urgence ou pour toute autre raison qui lui paraît suffisante, nonobstant le défaut ou l'insuffisance de cet avis, prendre une ordonnance ou une décision dans l'affaire comme si l'avis eût été régulièrement donné à toutes les parties; cette ordonnance ou décision est à tous égards aussi valable et exécutoire que si l'avis eût été régulier.

(2) Toute compagnie ou personne qui a droit à un avis et à laquelle un avis suffisant n'a pas été donné peut, à toute époque dans les dix jours qui suivent le moment où elle a eu connaissance de cette ordonnance ou déci-

Commission may allow, apply to the Commission to vary, amend or rescind the order or decision, and the Commission shall thereupon, on such notice to other parties interested as it may in its discretion think desirable, hear the application, and either amend, alter or rescind the order or decision, or dismiss the application, as may seem to it just and right.

35 For all of the above reasons, I reject this ground of appeal.

Failure to Follow CRTC Policy

36 The TWU's second ground of appeal is that the CRTC erred in law and exceeded its jurisdiction by failing to follow an alleged policy of deferring to the decisions of arbitration boards constituted by the parties in respect of this matter.

37 In my view, this ground of appeal is entirely without merit. First, the CRTC has never adopted a policy of deferring to such arbitration board decisions. The TWU refers to passages such as the following as supporting the existence of such a policy:

B.C. Tel argued that Article XXI of its collective agreement with the Telecommunications Workers Union precluded it from contracting this work out, but the clause in question does not appear to prohibit the Company from permitting third parties from installing their own facilities at their own expense. [Telecom Decision CRTC 78-6, July 28, 1978, at p. 27.]

In the absence of an arbitration board ruling that the collective agreement would not permit the work contemplated in those Decisions [Telecom Decisions CRTC 78-6 and 79-22], 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 Agreement. [CRTC Letter Decision, July 28, 1987, at p. 5.]

These passages, however, do not actually establish a policy of deference to arbitration boards. I agree with the respondent Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. that such comments were merely *obiter* com-

sion, ou dans tel délai plus long que la Commission peut lui accorder, demander à la Commission de modifier ou abroger cette ordonnance ou décision; la Commission doit alors, après tel avis aux autres parties intéressées qu'elle juge à propos de donner, entendre cette demande et modifier ou abroger cette ordonnance ou décision, ou renvoyer cette demande, suivant qu'il lui paraît juste et équitable.

Pour tous ces motifs, ce moyen d'appel doit être rejeté.

Omission de respecter la politique du CRTC

TWU soutient, dans un deuxième temps, que le CRTC a commis une erreur de droit et excédé sa compétence en faisant défaut de respecter une présumée politique de déférence à l'égard des décisions des conseils d'arbitrage constitués par les parties relativement à l'affaire.

À mon avis, ce moyen d'appel est sans aucun fondement. Premièrement, le CRTC n'a jamais adopté de politique de déférence à l'égard des décisions de ces conseils d'arbitrage. TWU invoque des passages comme ceux qui suivent à l'appui de l'existence d'une telle politique:

B.C. Tel a prétendu que l'article XXI de sa convention collective avec la Union Telecommunications Workers (*sic*) l'empêchait de faire effectuer des travaux par contrat à l'extérieur, mais la clause en question ne semble pas l'empêcher de permettre à une tierce partie d'installer son propre matériel à ses frais. [Décision Télécom CRTC 78-6, 28 juillet 1978, à la p. 27.]

[TRADUCTION] Comme le conseil d'arbitrage n'a pas dit que la convention collective ne permettrait pas le travail envisagé dans ces décisions [Décisions Télécom CRTC 78-6 et 79-22], 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 B.C. Tel conformément aux termes de l'Accord. [Lettre-décision du CRTC, 28 juillet 1987, à la p. 5.]

Ces passages n'établissent toutefois pas véritablement l'existence d'une politique de déférence à l'égard des conseils d'arbitrage. J'estime, comme l'intimée Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd., que ces

ments designed to respond to the submissions of BC Tel and the TWU. Second, it would be improper for the CRTC to adopt a general policy of deference to an arbitration board as this would be an improper delegation or fettering of the CRTC's discretionary powers.

Disposition

For the reasons outlined above, I would dismiss this appeal with costs throughout.

Appeal dismissed with costs, LAMER C.J. and SOPINKA and CORY JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Shortt, Moore & Arsenault, Vancouver.

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

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

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

commentaires étaient simplement incidents et destinés à répondre aux prétentions de BC Tel et de TWU. Deuxièmement, il ne serait pas approprié que le CRTC adopte une politique générale de déférence à l'égard d'un conseil d'arbitrage puisqu'il s'agirait alors d'une délégation irrégulière des pouvoirs discrétionnaires du CRTC ou d'une entrave à ceux-ci.

Dispositif

Pour ces motifs, je rejeterais le pourvoi, avec dépens dans toutes les cours.

Pourvoi rejeté avec dépens, le juge en chef LAMER et les juges SOPINKA et CORY sont dissidents.

Procureurs de l'appellant: Shortt, Moore & Arsenault, Vancouver.

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

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

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