

A-1500-92
British Columbia Telephone Company (*Appellant*)

v.

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

and

Telecommunications Workers Union (*Interested Person*)

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

Court of Appeal, Heald, Mahoney and McDonald JJ.A.—Ottawa, May 4 and 12, 1993.

Telecommunications — CRTC decision requiring B.C. Tel to allow cable licensees to install own cable on its support structures — Arbitration board having held to do so breach of collective agreement — Nothing in relative importance of mandates of CRTC and arbitration board or in expertise of members indicating either decision paramount as bears incidentally on other — Whether certain work covered by collective agreement question of labour relations, not regulation of telephone tolls — Arbitration board interpreting collective agreement, not interfering with CRTC's jurisdiction — While CRTC having "plenitude of powers" to prevent undue preference, not having power to require company subject to its regulatory mandate not comply with collective bargaining obligations bona fide undertaken.

Labour relations — Arbitration board having held B.C. Tel in breach of collective agreement for allowing cable licensees to install own cable on its support structures — CRTC ordering practice continue — Two decisions irreconcilable, leading to patently unreasonable results — While expertise of arbitration board members less obvious than that of CRTC, Canada Labour Code insulating board proceedings from judicial interference — Determination whether work that reserved for Union members by collective agreement question of labour relations — CRTC lacking power to require B.C. Tel to breach collective agreement.

This was an appeal from an order of the CRTC. B.C. Tel provides telephone service in British Columbia by means of a support structure of poles and aerial cable and buried conduit which it owns. Shaw and other cable television licensees provide cable television service in British Columbia. Their cables

A-1500-92
British Columbia Telephone Company (*appelante*)

c.

^a **Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.** (*intimée*)

et

^b **Telecommunications Workers Union** (*personne intéressée*)

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

^c Cour d'appel, juge Heald, Mahoney et McDonald, J.C.A.—Ottawa, 4 et 12 mai 1993.

^d *Télécommunications — Décision du CRTC ordonnant à B.C. Tel de permettre aux titulaires de télédistribution d'installer leurs propres câbles sur les structures de soutènement de B.C. Tel — Un conseil d'arbitrage avait statué qu'il y aurait alors violation de la convention collective — Ni l'importance relative du mandat du CRTC et de celui du conseil d'arbitrage ni l'expertise de leurs membres n'amènent à la conclusion que la décision de l'un l'emporte sur celle de l'autre si elle porte d'une façon accessoire sur celle de l'autre — Certains travaux particuliers constituent-ils une question de relations de travail plutôt que de réglementation des taxes de téléphone? — Le conseil d'arbitrage, dans l'interprétation d'une convention collective, n'empiète aucunement sur les décisions du CRTC dans l'exercice de sa compétence — Bien que le CRTC ait reçu les «pleins pouvoirs» d'empêcher toute préférence indue, il n'a pas reçu le pouvoir d'exiger qu'une compagnie ne se conforme pas aux obligations qu'elle a conclues de bonne foi dans le cadre d'une convention collective.*

^e *Relations du travail — Un conseil d'arbitrage avait statué que B.C. Tel avait contrevenu à la convention collective en permettant aux télédistributeurs d'installer leurs propres câbles sur ses structures de soutènement — Le CRTC a ordonné que la pratique se poursuive — Deux décisions incompatibles, aboutissant à des résultats manifestement déraisonnables — Bien que l'expertise des membres d'un conseil d'arbitrage dans la sphère spéciale de ses responsabilités est loin d'être aussi évidente que celle du CRTC, le Code canadien du travail interdit les recours judiciaires à l'encontre des décisions d'un conseil — Il faut déterminer si un travail devant être effectué par les membres du syndicat en vertu de la convention collective constitue une question de relations de travail — Le CRTC n'a pas compétence pour ordonner à B.C. Tel de contrevenir à la convention collective.*

^f *Il s'agit d'un appel d'une ordonnance du CRTC. B.C. Tel fournit des services téléphoniques en Colombie-Britannique. Elle utilise à cette fin une structure de soutènement de poteaux et de câbles aériens et des conduites enfouies, dont elle est propriétaire. Shaw et d'autres télédistributeurs fournissent le ser-*

are installed on and in B.C. Tel's support structure. The collective agreement between B.C. Tel and the Telecommunications Workers Union (TWU) requires that certain work on B.C. Tel's poles and aerial cables and in its underground conduit system be performed by members of the TWU. An arbitration board, constituted under *Canada Labour Code*, section 57, held that when B.C. Tel permitted cable licensees to install their cable on and in its support structures, it had breached the collective agreement. Pursuant to an application under the *National Telecommunications Powers and Procedures Act* ("NTPPA"), section 49 the CRTC held that B.C. Tel must permit cable licensees to install their own cable on B.C. Tel support structures. The issue was whether the CRTC had erred in law or exceeded its jurisdiction by failing to defer to the decision of the arbitration board or, in the alternative, by ordering B.C. Tel to violate the collective agreement.

Held, the appeal should be allowed.

The CRTC exceeded its jurisdiction by requiring that B.C. Tel again violate the terms of the collective agreement.

This was not a case of two tribunals vested with jurisdiction to decide an identical question. Nor was the issue one of deference in the sense of the deference required of courts in reviewing the decisions of administrative tribunals. Neither the CRTC nor the arbitration board was empowered to vary or interfere with the decision of the other. Their respective jurisdictions did not overlap. They simply lead to irreconcilable and therefore patently unreasonable results. To resolve patently unreasonable results where they flow from conflicting decisions of different tribunals, the Court should compare the competing constituting enactments, their purposes and the purposes of the tribunals in the legislative schemes, the respective areas of expertise and the nature of the problem that has given rise to the unreasonable result. Under *Railway Act*, sections 335 and 339, as reiterated in NTPPA, sections 49 and 50, the CRTC has the jurisdiction and mandate to regulate all relevant aspects of B.C. Tel's business. Section 340 confers the jurisdiction and duty to regulate tolls so as to preclude undue preference. The "person or company" to whom undue preference is forbidden may be the company itself. The CRTC has identified since 1978 the requirement that cable licensees and their contractors be given access to the support structures to install cable as a means of avoiding B.C. Tel being accorded an undue advantage or preference. The powers vested in the CRTC by the *Railway Act* and the NTPPA are required to be exercised by its full-time members. Thus their expertise in determining reasonable tolls and the implicit avoidance of undue preference is to be accepted as a matter of fact as well as law. Subsection 68(1) of the NTPPA provides for an appeal, with leave, to this Court on a question of law or of jurisdiction. An arbitration board constituted in accordance with a collective agreement pursuant to the *Canada Labour Code* is a statutory tribunal. It is inherently an *ad hoc* tribunal, and the expertise of its members in the special area of its responsibilities is not as evident as the expertise

vice de télédistribution en Colombie-Britannique. Leurs câbles sont installés sur la structure de soutènement de B.C. Tel. La convention collective conclue par B.C. Tel et le Telecommunications Workers Union (TWU) prévoit que certains travaux sur les poteaux et câbles aériens et son réseau de conduites enfouies doivent être effectués par des membres du TWU. Un conseil d'arbitrage constitué en vertu de l'article 57 du *Code canadien du travail* a statué que B.C. Tel avait contrevenu à la convention collective en permettant aux télédistributeurs d'installer leurs propres câbles sur ses structures de soutènement. Conformément à une requête présentée en vertu de l'article 49 de la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications* (la «LNAT»), le CRTC a statué que B.C. Tel doit permettre aux télédistributeurs d'installer leurs propres câbles sur les structures de soutènement de B.C. Tel. Il s'agit de savoir si le CRTC a commis une erreur de droit ou a excédé sa compétence en ne faisant pas preuve de retenue à l'égard de la décision du conseil d'arbitrage et, subsidiairement, en ordonnant à B.C. Tel de contrevenir à la convention collective.

Arrêt: l'appel doit être accueilli.

Le CRTC a excédé sa compétence en exigeant de B.C. Tel qu'elle contrevienne de nouveau aux dispositions de la convention collective.

Il ne s'agit pas d'un cas où deux tribunaux ont compétence pour trancher une question identique. Il ne s'agit pas non plus d'une question concernant la retenue dont les cours de justice doivent faire preuve à l'égard des décisions des tribunaux administratifs. Ni le CRTC ni le conseil d'arbitrage n'étaient habilités à modifier la décision de l'autre. Il n'y a pas de chevauchement entre leur compétence respective. L'exercice de cette compétence de part et d'autre donne lieu à des résultats incompatibles et en conséquence à des résultats manifestement déraisonnables. Pour résoudre des résultats manifestement déraisonnables qui découlent de décisions contradictoires de tribunaux différents, la Cour devrait établir une comparaison entre les libellés des dispositions législatives contradictoires, leur objet et l'objet de la loi qui créent ces tribunaux, leurs domaines d'expertise respectifs et la nature du problème qui a abouti au résultat manifestement déraisonnable. En vertu des articles 335 et 339 de la *Loi sur les chemins de fer*, repris dans les articles 49 et 50 de la LNAT, le CRTC possède la compétence et le mandat de régler tous les aspects pertinents de l'activité de B.C. Tel. L'article 340 prévoit la compétence de régler les taxes de façon à empêcher toute préférence indue ainsi que l'obligation de le faire. La «compagnie ou la personne» à l'égard de laquelle il est interdit de conférer une préférence indue peut être la compagnie même. Le CRTC reconnaît, depuis au moins 1978, que les télédistributeurs et leurs entrepreneurs doivent avoir accès aux structures de soutènement pour l'installation de câbles de façon à empêcher de conférer à B.C. Tel une préférence ou un avantage indu. Les pouvoirs conférés au CRTC par la *Loi sur les chemins de fer* et la LNAT doivent être exercés par des conseillers à temps plein. En conséquence, il faut accepter en fait et en droit l'expertise de ces personnes lorsqu'elles doivent déterminer des taxes raisonnables et éviter implicitement toute préférence indue. Le paragraphe 68(1) de la LNAT prévoit une possibilité d'appel,

of full-time members of the CRTC in their area. Nonetheless, *Canada Labour Code*, section 58 insulates the proceedings of an arbitration board from judicial interference, and declares it not to be a federal board, commission or other tribunal. Nothing in the relative importance of the mandates of the CRTC and the arbitration board or in the expertise of their members indicated that the decision of one was paramount as it bore incidentally on the decision of the other.

The determination whether or not work fell within the types of work reserved for union members under the collective agreement was a question of labour relations rather than the regulation of telephone tolls. The arbitration board did not interfere with the CRTC's determination in the exercise of its jurisdiction to regulate tolls that, to avoid an undue advantage to B.C. Tel, the licensees had to be given access for installation purposes to the support structures. It simply interpreted the collective agreement. The collective agreement gave rise to the problem. While the CRTC has been given a "plenitude of powers" to prevent undue preference, it does not have the power to require that a company subject to its regulatory mandate not comply with collective bargaining obligations *bona fide* undertaken.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 57, 58.
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, R.S.C., 1985, c. C-22, s. 12 (as am. by S.C. 1991, c. 11, s. 80).
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 52.
National Telecommunications Powers and Procedures Act, R.S.C., 1985, c. N-20 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28, s. 301), ss. 49, 50, 68.
Railway Act, R.S.C., 1985, c. R-3, ss. 335 (as am. by S.C. 1991, c. 11, s. 86), 339 (as am. by S.C. 1991, c. 37, s. 2), 340.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; (1988), 35 Admin. L.R. 153; 95 N.R. 161; *Transvision (Magog) Inc. v. Bell Canada*, [1975] CTC 463 (CTC); *Bell Canada v. Challenge Communications Ltd.*, [1979] 1 F.C. 857; (1978), 86 D.L.R. (3d) 351; 22 N.R. 1 (C.A.); *CNCP Telecommunications v. Canadian Business Equipment Manufacturers Association*, [1985] 1 F.C. 623; (1985), 20 D.L.R. (4th) 179; 5 C.P.R. (3d) 34; 60 N.R.

sur autorisation, contre une décision sur une question de droit ou une question de compétence. Un conseil d'arbitrage constitué en vertu d'une convention collective conformément au *Code canadien du travail* est un tribunal créé par la loi. Un conseil d'arbitrage est à proprement parler un tribunal *ad hoc*, et l'expertise de ses membres dans la sphère spéciale de ses responsabilités est loin d'être aussi évidente, comme question de fait, que celle des membres à temps plein du CRTC dans leur domaine. Néanmoins, l'article 58 du *Code canadien du travail* interdit les recours judiciaires à l'encontre des décisions d'un conseil d'arbitrage et déclare qu'il ne constitue pas un office fédéral. Ni l'importance relative du mandat du CRTC et de celui du conseil d'arbitrage ni l'expertise de leurs membres n'amènent à la conclusion que la décision de l'un l'emporte sur celle d'autre si elle porte d'une façon accessoire sur celle de l'autre.

La question de savoir si un travail fait partie des travaux devant être effectués par les membres du syndicat en vertu de la convention collective est davantage une question de relations de travail que de réglementation des taxes de téléphone. Le conseil d'arbitrage n'empiète aucunement sur les décisions du CRTC dans l'exercice de sa compétence en matière de réglementation des taxes, que les titulaires devaient recevoir accès aux structures de soutènement de façon à ce qu'il ne soit pas accordé un avantage indu à B.C. Tel. Le conseil d'arbitrage a simplement interprété la convention collective. C'est la convention collective qui donne lieu au problème. Bien que le CRTC ait reçu les «pleins pouvoirs» d'empêcher toute préférence induite, il n'a pas reçu le pouvoir d'exiger qu'une compagnie ne se conforme pas aux obligations qu'elle a conclues de bonne foi dans le cadre d'une convention collective.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 57, 58.
Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications, L.R.C. (1985), ch. N-20 (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 28, art. 301), art. 49, 50, 68.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 52.
Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, L.R.C. (1985), ch. C-22, art. 12 (mod. par L.C. 1991, ch. 11, art. 80).
Loi sur les chemins de fer, L.R.C. (1985), ch. R-3, art. 335 (mod. par L.C. 1991, ch. 11, art. 86), 339 (mod. par L.C. 1991, ch. 37, art. 2), 340.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; (1988), 35 Admin. L.R. 153; 95 N.R. 161; *Transvision (Magog) Inc. c. Bell Canada*, [1975] CTC 463 (CCT); *Bell Canada c. Challenge Communications Ltd.*, [1979] 1 C.F. 857; (1978), 86 D.L.R. (3d) 351; 22 N.R. 1 (C.A.); *CNCP Télécommunications c. Association canadienne des fabricants d'équipement de bureau*, [1985] 1 C.F. 623; (1985), 20 D.L.R. (4th) 179; 5 C.P.R. (3d) 34; 60

364 (C.A.); *Roberval Express Ltée v. Transport Drivers, Warehousemen and General Workers Union, Local 106, et al.*, [1982] 2 S.C.R. 888; (1982), 144 D.L.R. (3d) 673; 83 C.L.L.C. 14,023; 47 N.R. 34; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704; (1986), 73 N.B.R. (2d) 236; 28 D.L.R. (4th) 1; 184 A.P.R. 236; 86 CLLC 14,037; 68 N.R. 112. ^a

DISTINGUISHED:

Mount Enterprise Independent School Dist. v. Colley, 424 S.W. 2d 650 (Texas Civ. App. (1968)). ^b

CONSIDERED:

Telecommunications Workers Union v. Canada (Radio-Television and Telecommunications Commission), A-915-92, Mahoney J.A., judgment dated 12/5/93, F.C.A., not yet reported. ^c

APPEAL from CRTC decision requiring B.C. Tel to allow cable licensees to install their own cable on B.C. Tel support structures, contrary to an arbitration board decision that to do so was a violation of the collective agreement. Appeal allowed. ^d

COUNSEL:

Judy Jansen for appellant.
C. Christopher Johnston and Christopher A. Taylor for respondent Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. ^f
Morley D. Shortt for Telecommunications Workers Union.
Carolyn G. Pinsky for CRTC.

SOLICITORS:

Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver, for appellant.
Johnston, Buchan & Dalfen, Ottawa, for respondent Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. ^h
Shortt, Moore & Arsenault, Vancouver, for Telecommunications Workers Union.
CRTC Legal Directorate, Ottawa, for CRTC.

The following are the reasons for judgment rendered in English by ⁱ

MAHONEY J.A.: The appellant, hereinafter "B.C. Tel", has a dilemma. If it complies with Telecom Letter Decision CRTC 92-4 of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, hereinafter

N.R. 364 (C.A.); *Roberval Express Ltée c. Union des chauffeurs de camions, hommes d'entrepôt et autres ouvriers, local 106, et autres*, [1982] 2 R.C.S. 888; (1982), 144 D.L.R. (3d) 673; 83 C.L.L.C. 14,023; 47 N.R. 34; *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier (Section locale 219)*, [1986] 1 R.C.S. 704; (1986), 73 N.B.R. (2d) 236; 28 D.L.R. (4th) 1; 184 A.P.R. 236; 86 CLLC 14,037; 68 N.R. 112.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Mount Enterprise Independent School Dist. v. Colley, 424 S.W. 2d 650 (Texas Civ. App. 1968).

DÉCISION EXAMINÉE:

Syndicat des travailleurs en télécommunications c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications), A-915-92, juge Mahoney, J.C.A., jugement en date du 12-5-93, C.A.F., encore inédit.

APPEL d'une décision du CRTC ordonnant à B.C. Tel de permettre aux titulaires de télédistribution d'installer leurs propres câbles sur les structures de soutènement de B.C. Tel, en contravention d'une décision d'un conseil d'arbitrage qui avait statué qu'il y aurait alors violation de la convention collective. Appel accueilli. ^e

AVOCATS:

Judy Jansen pour l'appelante.
C. Christopher Johnston et Christopher A. Taylor pour l'intimée Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.
Morley D. Shortt pour le Telecommunications Workers Union.
Carolyn G. Pinsky pour le CRTC. ^g

PROCUREURS:

Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver, pour l'appelante.
Johnston, Buchan & Dalfen, Ottawa, pour l'intimée Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd.
Shortt, Moore & Arsenault, Vancouver, pour le Telecommunications Workers Union.
Contentieux du CRTC, Ottawa, pour le CRTC.

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

LE JUGE MAHONEY, J.C.A.: L'appelante (B.C. Tel) est devant un dilemme. Si elle se conforme à la lettre-décision Télécom CRTC 92-4 du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le

after "CRTC", it will violate its collective agreement with the Telecommunications Workers Union, hereinafter "TWU", as determined by an arbitration board constituted under section 57 of the *Canada Labour Code*.¹ If it complies with the relevant requirement of the collective agreement it cannot comply with an order made by the CRTC in the exercise of its authority under the *National Telecommunications Powers and Procedures Act*,² hereinafter "NTPPA", and the *Railway Act*.³ The collective agreement requires that certain work on B.C. Tel's poles and aerial cables and in its underground conduit system be performed by members of the TWU while Telecom Letter Decision CRTC 92-4 requires that it permit the respondent, hereinafter "Shaw", a cable licensee, to do that work.

The Issues

B.C. Tel submits that the CRTC erred in law or exceeded its jurisdiction by failing to defer to the decision of the arbitration board and, in the alternative, by ordering B.C. Tel to violate the collective agreement. TWU supports B.C. Tel and, in a parallel proceeding for judicial review,⁴ alleges a denial of natural justice by reason of the failure of the CRTC to afford it the opportunity to be heard prior to making Telecom Letter Decision CRTC 92-4. The latter matter is discrete and will be dealt with in separate reasons. Shaw asserts no error in law or excess of jurisdiction and the CRTC appeared to defend its jurisdiction.

The History

The facts are not in dispute. B.C. Tel provides telephone service in British Columbia. It does so by means of a support structure of poles and aerial cable and buried conduit, which it owns. Shaw and other cable television licensees provide cable television

¹ R.S.C., 1985, c. L-2.

² R.S.C., 1985, c. N-20 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28, s. 301).

³ R.S.C., 1985, c. R-3.

⁴ *Telecommunications Workers Union v. Canada (Radio-television and Telecommunications Commission)*, A-915-92, F.C.A., Mahoney J.A., judgment dated 12/5/93, not yet reported.

CRTC), elle contreviendra à la convention collective qu'elle a conclue avec le Telecommunications Workers Union (TWU), comme l'a déterminé un conseil d'arbitrage constitué en vertu de l'article 57 du Code canadien du travail¹. Si elle se conforme à l'exigence pertinente de la convention collective, elle ne peut se conformer à une ordonnance rendue par le CRTC dans l'exercice de son pouvoir en vertu de la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*², (la «LNAT») et de la *Loi sur les chemins de fer*³. La convention collective exige que certains travaux sur les poteaux et les câbles aériens de B.C. Tel et dans son système de conduites souterraines soient effectués par des membres du TWU, alors que la lettre-décision Télécom CRTC 92-4 exige que l'intimée (Shaw), une entreprise de télédistribution, soit autorisée à faire ce travail.

Les questions en litige

B.C. Tel soutient que le CRTC a commis une erreur de droit ou a excédé sa compétence en ne faisant pas preuve de retenue à l'égard de la décision du conseil d'arbitrage et, subsidiairement, en ordonnant à B.C. Tel de contrevenir à la convention collective. Le TWU appuie B.C. Tel et, dans une procédure parallèle de contrôle judiciaire⁴, allègue déni de justice naturelle au motif que le CRTC ne lui a pas donné l'occasion d'être entendu avant de rendre la lettre-décision Télécom CRTC 92-4. Cette question porte sur un point précis et sera examinée dans des motifs distincts. Shaw soutient qu'il n'y a pas eu erreur de droit ni excès de compétence; le CRTC a comparu pour défendre sa compétence.

L'historique

Les faits ne sont pas contestés. B.C. Tel fournit des services téléphoniques en Colombie-Britannique. Elle utilise à cette fin une structure de soutènement de poteaux et de câbles aériens et des conduites enfouies, dont elle est propriétaire. Shaw et d'autres

¹ L.R.C. (1985), ch. L-2.

² L.R.C. (1985), ch. N-20 (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 28, art. 301).

³ L.R.C. (1985), ch. R-3.

⁴ *Syndicat des travailleurs en télécommunications c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications)*, A-915-92, C.A.F., juge Mahoney, J.C.A., jugement en date du 12-5-93, encore inédit.

service in British Columbia. Their cables are installed on and in B.C. Tel's support structure. The collective agreement between B.C. Tel and TWU has at all material times provided, and still provides, that:

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

Since about 1977, B.C. Tel and Shaw have disagreed as to Shaw's access to and installation of its cables in and on the support structure.

Initially, B.C. Tel proposed that its forces do all cable television installation on and in its support structure in the tariff permitting cable licensees access to its support structure. That was among the matters considered by the CRTC in its decision Telecom Decision CRTC 78-6, issued July 28, 1978, after a hearing ensuing on public notice. It held [at pages 26-27]:

The Commission does not consider that the [B.C. Tel] has justified its requirement that it alone be permitted to instal cable facilities. In the Commission's view, the option of permitting cable licensees to instal their own cable facilities through Company approved contractors should be allowed under reasonable terms and conditions. . . . [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 [B.C. Tel] from permitting third parties from installing their own facilities at their own expense. Moreover, the Commission is concerned that an exclusive restriction of this kind may constitute an unjust preference under section 321(2) [340(2)] of the Railway Act, although in the absence of argument on the point, the Commission does not make an explicit finding at this time.

The upshot was that the matter was left to be settled by the licensees and B.C. Tel with the proviso that the CRTC would rule if it was not resolved.

On March 26, 1980, the CRTC issued Telecom Order: CRTC 80-147 approving B.C. Tel's proposed C.A.T.V. Support Structure Agreement, hereinafter "SSA", which provided:

télédistributeurs fournissent le service de télédistribution en Colombie-Britannique. Leurs câbles sont installés sur la structure de soutènement de B.C. Tel. La convention collective conclue par B.C. Tel et le TWU prévoit:

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

Depuis à peu près 1977, B.C. Tel et Shaw ne s'entendent pas sur l'accès de Shaw aux structures de soutènement ni sur l'installation des câbles de Shaw sur ces structures.

Initialement, B.C. Tel avait proposé que ses employés se chargent de l'installation de tous les câbles de télédistribution sur les structures de soutènement visés dans le tarif, permettant aux télédistributeurs l'accès à ses structures de soutènement. Cette question a notamment été examinée par le CRTC dans sa décision Télécom CRTC 78-6, rendue le 28 juillet 1978, après une audition précédée d'un avis public. Il a statué [aux pages 26 et 27]:

Le Conseil ne considère pas que la Compagnie [B.C. Tel] a démontré que le fait d'exiger qu'elle seule ait le droit d'installer le câble était justifié. Selon le Conseil, la possibilité de permettre aux titulaires de la télévision par câble d'installer leurs propres installations par l'entremise d'entrepreneurs approuvés par la Compagnie, devrait être accordée selon des conditions raisonnables. . . . B.C. Tel a prétendu que l'article XXI de sa convention collective avec la Union Telecommunications Workers 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. De plus, le Conseil se préoccupe de ce qu'une restriction exclusive de ce genre pourrait constituer une préférence injuste selon l'article 321(2) [340(2)] de la Loi sur les chemins de fer. Toutefois, étant donné l'absence d'arguments sur ce point, le Conseil ne désire pas tirer de conclusion explicite en ce moment.

Il fut décidé que la question devait être réglée par les télédistributeurs et B.C. Tel, mais que le CRTC le ferait si les parties ne parvenaient pas à s'entendre.

Le 26 mars 1980, le CRTC a rendu l'ordonnance Télécom CRTC: 80-147 approuvant un projet d'accord relatif aux structures de soutènement avec les entreprises de télédistribution («l'Accord») qui prévoyait:

7. The Company agrees that the Licensee shall have the option either to perform, or to employ an outside contractor to perform, cable television construction work in or on support structures designated for company telecommunications services provided that:

(b) The Licensee agrees to ensure that the procedures for cable plant construction by the Licensee or its outside contractor do not include the intentional dislocation of Company property.

TWU commenced an arbitration as a result of work done by a cable licensee pursuant to that agreement. B.C. Tel took the position that it had fought and lost the battle before the CRTC with Telecom Decision CRTC 78-6 and that, in consequence, the arbitration board was without jurisdiction to deal with the issue. When the board rejected that argument, B.C. Tel withdrew. The board then invited cable licensees to make representations. That invitation was declined and, in the result, with only TWU appearing on the merits, by an award dated January 25, 1983, the "Williams Award", it was concluded that the cable licensee:

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

B.C. Tel responded to the Williams Award by refusing to comply with article 7 of the SSA. The Canadian Cable Television Association, hereinafter "CCTA", an association representing the licensees, complained to the CRTC. TWU intervened, arguing that the CRTC had no jurisdiction to order B.C. Tel to contravene its collective agreement. In disposing of the complaint, the CRTC ruled, on July 28, 1987, that:

From the record of this proceeding, it is clear that B.C. Tel is not currently permitting cable operators or their contractors to install their own coaxial cable on B.C. Tel support structures. The Commission is of the view that this position is contrary to Decisions 78-6 and 79-22 and the CATV Support Structure Agreement approved pursuant to Telecom Order 80-147 according to which such installation is permitted under reasonable terms and conditions.

[TRADUCTION] 7. La compagnie convient que les travaux de construction d'installations de télédistribution sur les structures de soutènement destinées aux services de télécommunications de la compagnie peuvent être faits par le titulaire ou un entrepreneur pourvu que:

a

(b) le titulaire accepte de garantir que les méthodes employées pour la construction des installations de télédistribution ne comprennent pas le dérangement intentionnel des installations de la compagnie.

b

Le TWU a présenté une demande d'arbitrage par suite du travail effectué par une entreprise de télédistribution conformément à cet accord. B.C. Tel soutenait qu'elle avait tenté mais en vain d'avoir gain de cause devant le CRTC (décision Télécom CRTC 78-6) et que le conseil d'arbitrage n'avait en conséquence pas compétence pour se prononcer sur la question. Lorsque le conseil a rejeté cet argument, B.C. Tel s'est désistée. Le conseil a alors invité les télédistributeurs à présenter des observations, mais ils ont rejeté cette invitation. Seul le TWU a présenté des moyens sur le fond; dans le jugement rendu le 25 janvier 1983 («le jugement Williams»), le conseil d'arbitrage a conclu que l'entreprise de télédistribution:

c

d

e

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

À la suite du jugement Williams, B.C. Tel a refusé de se conformer à l'article 7 de l'Accord. L'Association canadienne de télévision par câble («l'ACTC»), association représentant les entreprises de télédistribution, a logé une plainte auprès du CRTC. Le TWU est intervenu et a soutenu que le CRTC n'avait pas compétence pour ordonner à B.C. Tel de contrevenir à sa convention collective. Dans son règlement de la plainte, le CRTC a affirmé le 28 juillet 1987:

g

h

i

j

[TRADUCTION] Selon les pièces déposées, il est évident que B.C. Tel ne permet actuellement pas aux entreprises de télédistribution ou à leurs entrepreneurs d'installer leurs câbles coaxiaux sur les structures de soutènement de B.C. Tel. Le Conseil est d'avis que cette position va à l'encontre des décisions 78-2 et 79-22 et de l'Accord relatif aux structures de soutènement pour les STAC approuvé conformément à l'Ordonnance Telecom 80-147, en vertu de laquelle cette installation est autorisée à des conditions raisonnables.

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

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

In the absence of an arbitration board ruling that the collective agreement would not permit the work contemplated in those Decisions, there seems to be no reason to alter the status quo. The Commission therefore orders B.C. Tel to permit cable licensees to do the spinning work required to install their coaxial cable on B.C. Tel support structures in accordance with the terms of the agreement.⁵

After receipt of that Order, B.C. Tel did permit cable licensees to install their coaxial cable on and in its support structures. That led TWU to file another grievance alleging that B.C. Tel had violated the above-recited clause of the collective agreement by permitting the cable licensees to (1) overspin telephone aerial cable and (2) install underground TV cable in, on or through the conduit system.

An arbitration board was constituted. B.C. Tel took the position that it had not violated the collective agreement. Representatives of Shaw, the CCTA and the International Brotherhood of Electrical Workers, Local 213 attended at the commencement of the hearing and, on consent, were allowed to file a submission. They did not seek standing nor did they accept B.C. Tel's invitation to remain and question the witnesses. Their position was described as warning the board "against professing to dispose of the rights of non-parties to the arbitration." The board reviewed the foregoing CRTC decisions and orders and the Williams Award, concluding:

⁵ In overhead installation, the telephone lines or "messengers" and TV coaxial cables are wound around the aerial cable. Hence the terms "spinning" and "overspinning".

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

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

Comme le conseil d'arbitrage n'a pas dit que la convention collective ne permettrait pas le travail envisagé dans ces décisions, il ne semble y avoir aucun motif de changer le statu quo. Le Conseil ordonne en conséquence à B.C. 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'Accord⁵.

Après avoir reçu cette ordonnance, B.C. Tel a permis aux télédistributeurs d'installer leurs câbles coaxiaux sur ses structures de soutènement. Le TWU a ensuite déposé un autre grief au motif que B.C. Tel avait contrevenu à la disposition précitée de la convention collective en permettant aux télédistributeurs (1) de surbobiner les câbles aériens téléphoniques et (2) d'installer les câbles de télédistribution souterrain à l'intérieur du système de conduites ou sur celui-ci.

Un conseil d'arbitrage a été constitué. B.C. Tel a soutenu qu'elle n'avait pas contrevenu à la convention collective. Les représentants de Shaw, de l'ACTC et de la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 213, étaient présents au début de l'audition et ont, du consentement des parties, été autorisés à déposer des observations. Ils n'ont pas cherché à obtenir qualité pour agir et ils n'ont pas accepté l'invitation de B.C. Tel de demeurer et d'interroger les témoins. On a dit qu'en agissant de la sorte, ces représentants se trouvaient à avertir le conseil [TRADUCTION] «de ne pas viser à trancher les droits de tierces parties à l'arbitrage». Le conseil a examiné les décisions et les ordonnances du CRTC et le jugement Williams et il a conclu:

⁵ Dans les installations aériennes, les lignes téléphoniques ou «câbles porteurs» et les câbles coaxiaux de télédistribution sont enroulés autour du câble aérien. De là, l'emploi des termes «bobinage» et «surbobinage».

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

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

The arbitration board received evidence as to what the operations of overspinning B.C. Tel cable and placement of coaxial cable in the underground support structure entailed. As to the first, it held,

This board, after careful deliberation, concludes that overspinning of T.V. cable to B.C. Tel messengers and cable does fall within Article 3, Section (1) of the collective agreement. The result of the overspinning is a changed assembly of communications cables. The B.C. Tel support structure and cable, after the overspinning, has a new spinning wire around it and additional cable T.V. cable clamped against it. In addition, in order to achieve this, existing B.C. Tel plant must be "dislocated" albeit temporarily.

We find that overspinning physically and permanently modifies an assembly of B.C. Tel messengers, cable, and clamps. There is more than just a close spatial relationship between B.C. Tel and cable T.V. equipment. After the overspinning they are bound together by new lashing wires and clamps and thus become an altered assembly of communications cables, sharing a common fate in terms of possible damage by wind or trauma and in terms of the maintenance or repair which may follow such damage.

As to the second, it concluded,

Apart from the operational impact of the presence or installation of T.V. cable there remains the central question of whether or not the placement of T.V. cable inside one-inch, two-inch or three-inch conduit amounts to an alteration of telephone plant.

The board is of the view that it does amount to an alteration of telephone plant. Conduit with no cable inside it is telephone plant. Once one cable is placed inside one-inch, two-inch or three-inch conduit, there is an alteration to the telephone plant such that there is now an assembly consisting of conduit and one cable. This assembly must be treated differently by T.W.U. forces when placing a second cable than it would be treated if the assembly consisted of conduit without any cable in it at all. Similarly, one-inch, two-inch or three-inch conduit with two cables inside it is different than conduit with one cable inside it. . . .

[TRADUCTION] La politique du CRTC dans ce domaine paraît liée à la question de savoir si le fait de confier le travail, comme l'envisage ces décisions, à des personnes autres que les membres de l'unité de négociation du T.W.U. constitue une violation de la convention collective conclue entre B.C. Tel et le T.W.U.

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

Le conseil d'arbitrage a reçu des témoignages relativement aux activités de surbobinage des câbles de B.C. Tel et à l'installation des câbles coaxiaux à l'intérieur de la structure de soutènement souterraine. Relativement au surbobinage, le conseil a conclu:

[TRADUCTION] Le conseil, après un examen approfondi, conclut que le surbobinage des câbles de télévision aux câbles porteurs et aux câbles de B.C. Tel n'est pas visé par l'article 3, paragraphe (1) de la convention collective. Il s'ensuit que le surbobinage est un montage modifié de câbles de communications. La structure de soutènement et les câbles de B.C. Tel, après le surbobinage, sont enroulés d'un nouveau fil de bobinage et d'un câble additionnel de télédistribution bridé contre lui. À cette fin, les installations existantes de B.C. Tel doivent être «dérangées» quoique de façon temporaire.

À notre avis, le surbobinage modifie d'une façon matérielle et en permanence un montage de câbles porteurs, de câbles et de brides de B.C. Tel. C'est plus qu'une simple relation spatiale entre l'équipement de B.C. Tel et de télédistribution. Après le surbobinage, ces câbles sont rattachés ensemble par de nouveaux câbles ligaturés et de nouvelles brides et deviennent alors un montage modifié de câbles de communications, exposé aux mêmes intempéries et à la même maintenance ou réparation que peuvent entraîner ces intempéries.

Relativement au second point, il conclut:

[TRADUCTION] À part l'incidence opérationnelle de la présence ou de l'installation des câbles de télédistribution, il y a la question centrale qui consiste à déterminer si l'installation d'un câble de télédistribution à l'intérieur d'une conduite d'un, deux ou trois pouces constitue une modification des installations téléphoniques.

Le conseil est d'avis qu'il s'agit bien d'une modification des installations téléphoniques. La conduite sans câble à l'intérieur est une installation téléphonique. Lorsqu'un câble est placé à l'intérieur d'une conduite d'un, deux ou trois pouces, il y a une modification des installations téléphoniques de sorte qu'il y a ensuite un montage composé d'une conduite et d'un câble. Ce montage doit être traité différemment par les membres du T.W.U. du cas où le montage serait composé d'une conduite sans aucun câble à l'intérieur. De même, une conduite d'un, deux ou trois pouces avec deux câbles à l'intérieur est différente d'une conduite avec un seul câble à l'intérieur. . . .

In the case of such conduit, an alteration to telephone company plant occurs when cable is inserted in it, not existentially, but in practical and operational terms. Future maintenance or repair will be affected by the presence of T.V. cable inside that conduit.

In the result, by a decision dated July 19, 1991, the "Glass Award", the board found that when B.C. Tel permitted (1) "overspinning of cable T.V. coaxial cable to B.C. Tel messengers and cables" and (2) underground installation in the following respects:

1. The puncturing or drilling of holes in the sides of splice boxes or tubs.
2. The bolting of any assemblies to the side of splice boxes or tubs.
3. The placement of T.V. cable inside conduit owned by B.C. Tel.

by others than members of the TWU bargaining unit, it had breached the collective agreement. The decision as to underground installation is limited to the 1", 2" and 3" conduit of which the board had evidence.

During 1989 and 1990, B.C. Tel and the cable licensees had attempted with some success to renegotiate the terms of the SSA. On October 8, 1991, B.C. Tel submitted a revised agreement for approval by the CRTC advising, *inter alia*, as to outstanding issues, that:

[The Glass Award] makes it impossible for the Company to allow CATV companies to place cables on the support structure.

The CCTA put the licensees' position on the issue.

This issue is of special concern to cable operators. If allowed to stand, B.C. Tel's proposals, in reaction to the TWU ruling resulting from a contrived arbitration, would seriously inhibit a cable operator's ability to meet customer expectations with regard to service quality, price, and availability. Through monopolistic actions with respect to the placement of cable and all other line hardware and facilities, and through usurious pricing policies, B.C. Tel would essentially control the effec-

Dans le cas de cette conduite, il se produit une modification des installations téléphoniques si l'on insère un câble à l'intérieur, non sur le plan existence, mais du point de vue pratique et opérationnel. La maintenance ou la réparation future sera changée du fait de la présence de ce câble de télédistribution à l'intérieur de la conduite.

En définitive, dans une décision en date du 19 juillet 1991 (le «jugement Glass»), le conseil a conclu que B.C. Tel avait contrevenu à la convention collective lorsqu'elle a permis à des personnes autres que les membres de l'unité de négociation du TWU (1) «de surbobiner des câbles coaxiaux de télédistribution sur les câbles porteurs et les câbles de B.C. Tel» et (2) de procéder à des installations souterraines relativement aux activités suivantes:

1. La perforation de trous sur les côtés des boîtes ou cylindres d'épissure.
2. La fixation de tout montage sur les côtés des boîtes ou cylindres d'épissure.
3. L'installation de câbles de télédistribution à l'intérieur d'une conduite appartenant à B.C. Tel.

La décision quant aux installations souterraines est limitée aux conduites d'un, deux ou trois pouces, relativement auxquelles le conseil possédait des éléments de preuve.

Au cours de 1989 et de 1990, B.C. Tel et les télé-distributeur avaient en vain tenté de renégocier les dispositions de l'Accord. Le 8 octobre 1991, B.C. Tel a soumis à l'approbation du CRTC un accord révisé et l'a avisé relativement aux questions en suspens que:

[TRADUCTION] Vu [le jugement Glass], la compagnie est dans l'impossibilité de permettre aux compagnies de STAC de raccorder des câbles à ses structures de soutènement.

L'ACTC a présenté la position des télé-distributeur relativement à cette question.

[TRADUCTION] La question intéresse tout particulièrement les télé-distributeur. Si elles sont retenues, les propositions de B.C. Tel, en réponse à la décision du TWU à la suite de l'arbitrage forcé, limiteraient sérieusement la capacité d'un télé-distributeur de répondre aux attentes de ses clients du point de vue de la qualité, du prix et de l'offre de services. En prenant des mesures monopolistes quant à l'installation de câbles et de toutes autres installations et en appliquant des politiques usu-

tiveness and efficiency of cable systems operating within their territory.⁶

On November 27, 1991, Shaw applied to the CRTC pursuant to section 49 of the NTPPA for a decision requiring B.C. Tel to permit it:

... or its approved contractor to install its own cable on or in B.C. Tel support structures in accordance with Clause 7 of the [SSA] between B.C. Tel and Shaw approved by the Commission pursuant to Telecom Order 80-147 and with previous decisions of the Commission.

Telecom Letter Decision CRTC 92-4, the decision in issue, responded to Shaw's application and, in part, to B.C. Tel's application for approval of the new SSA. It disposed of the issue of access to support structures as a preliminary matter before making a final determination on the new agreement in the following terms [at page 2]:

Pursuant to sections 49(2) and 50 of the [NTPPA] and section 335(2) of the Railway Act, the Commission has the duty to approve the tolls of telecommunication service offerings, including related terms and conditions. As stated in [Decision 78-6]

... all the terms which describe the nature of the service offered or affect its value must be contained in the tariff, whether by reference or otherwise. While it is not necessary that the complete text of the contract be set out in the tariff, the terms of the agreement must be approved as to form by the Commission.

Consistent with the above, the Commission's authority over Support Structure Agreements is not limited to its jurisdiction to approve limitations of liability, pursuant to section 341 of the Railway Act, but extends to the terms of the service. Accordingly, the Commission's consideration of the proposed SSA must include consideration of those proposed amendments intended to reflect the [Glass] award.

Under its enabling legislation, the Commission is charged with the duty of ensuring that rates are just and reasonable, that they are not unjustly discriminatory and do not confer an undue preference. In accordance with this mandate, the Commission has consistently held that CATV licensees are entitled to access B.C. Tel's support structures, subject to certain terms and conditions.

⁶ The allegation that the arbitration had been contrived was, of course, denied by B.C. Tel and was not remarked by the CRTC nor repeated before us.

raires de fixation des prix, B.C. Tel contrôlerait l'efficacité et la rentabilité des réseaux de télédistribution à l'intérieur de son territoire⁶.

Le 27 novembre 1991, Shaw a déposé en vertu de l'article 49 de la Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications une requête dans laquelle elle demande au CRTC de lui permettre:

[TRADUCTION] ... ou de permettre à son entrepreneur autorisé d'installer ses propres câbles sur les structures de soutènement de B.C. Tel ou à l'intérieur de celles-ci conformément à l'article 7 de l'Accord entre B.C. Tel et Shaw, approuvé par le Conseil conformément à l'ordonnance Télécom 80-147 et les décisions antérieures du Conseil.

La lettre-décision Télécom CRTC 92-4, la décision en cause, a tranché la requête de Shaw et, en partie, la demande d'approbation de B.C. Tel concernant l'approbation du nouvel accord. Le CRTC a alors tranché la question de l'accès aux structures de soutènement à titre de question préliminaire et s'est prononcé d'une façon définitive sur le nouvel accord [à la page 2]:

Conformément au paragraphe 49(2) et à l'article 50 de la Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications et au paragraphe 335(2) de la Loi sur les chemins de fer, le Conseil se doit d'approuver les tarifs applicables aux services de télécommunications, y compris les modalités inhérentes. Comme il déclaré [dans la décision 78-6]:

... tous les termes qui décrivent la nature du service offert ou qui affectent sa valeur doivent figurer dans le tarif, par renvoi ou autrement. Bien qu'il ne soit pas nécessaire que le texte complet du contrat passé entre les intéressés fasse partie du tarif, les modalités de l'accord doivent être approuvées par le Conseil quant à la forme.

Compte tenu de ce qui précède, le pouvoir du Conseil en matière d'accords relatifs aux structures de soutènement ne s'arrête pas à l'approbation des limites de responsabilité, conformément à l'article 341 de la Loi sur les chemins de fer, mais englobe aussi les modalités de service. Par conséquent, l'étude qu'il fait du projet d'accord doit comprendre l'examen des modifications proposées pour tenir compte de la sentence [Glass].

Selon sa loi habilitante, le Conseil doit veiller à ce que les tarifs soient justes et raisonnables, à ce qu'ils ne soient pas injustement discriminatoires et à ce qu'ils ne confèrent pas de préférence indue. En vertu de ce mandat, le Conseil a toujours jugé que les titulaires de télédistribution ont le droit d'accéder aux structures de soutènement de la B.C. Tel, sous réserve de certaines modalités.

⁶ L'allégation qu'il y aurait eu arbitrage forcé a bien entendu été niée par B.C. Tel, mais n'a pas soulevé de commentaires de la part du CRTC ni été repris devant notre Cour.

In the proceeding leading to decision 78-6, the Commission directed B.C. Tel and cable licensees to "negotiate an appropriate form of agreement which meets their mutual concerns". The Commission set out five basic principles to assist the parties in their negotiations. One of these principles was that cable licensees must have the option, on reasonable terms and conditions, of installing their own cable facilities through company approved contractors.

The decision goes on to indicate that the inclusion of paragraph 7(b) in the SSA had, in 1979, been considered by it to be an appropriate response to B.C. Tel's concerns and to recount the events and its orders that ensued on the Williams Award. (Conspicuously, while Telecom Letter Decision CRTC 92-4 does refer to the ruling of July 28, 1987, it does not refer to the reason given for not then altering the *status quo*, namely the absence of an arbitration board ruling that the collective agreement would not permit the work contemplated by its earlier decisions.) As to the point in issue, Telecom Letter Decision CRTC 92-4 concludes [at page 3]:

The Commission has thus determined, pursuant to its statutory mandate, that B.C. Tel must provide cable licensees with access to its support structures, and, in Order 80-147, defined the circumstances in which cable licensees are entitled to such access. The Commission maintains this position, and further considers that any amendments to the existing SSA should reflect the Commission's view on this matter. The Commission therefore directs B.C. Tel to comply with its obligations to permit Shaw and any other cable licensees to install their own cable on B.C. Tel support structures.

Analysis

Both the decision of the arbitration board and that of the CRTC may be filed in this Court's Registry thereby becoming judgments of the Court subject to enforcement through contempt of court proceedings. The CRTC has plainly ordered B.C. Tel to do again what has been determined was in violation of its collective agreement. The decisions cannot stand together.

While there is a good deal of jurisprudence on the question of the deference owed by the courts to the decisions of administrative tribunals which they are invited to review, we were not advised of, and I have been unable to find, any Canadian or other persuasive authority on the question of the deference, if any,

Dans l'instance qui a abouti à la décision 78-6, le Conseil a ordonné à la B.C. Tel et aux titulaires de télédistribution [TRANSDUCTION] «de négocier une forme d'accord convenable qui satisfait les préoccupations des deux parties». Il a établi cinq principes de base pour aider les parties à négocier. L'un de ces principes étant que les télédistributeurs doivent pouvoir, selon des modalités raisonnables, installer leurs propres câbles en faisant appel à des entrepreneurs approuvés par la compagnie.

Le CRTC indique ensuite qu'il avait, en 1979, considéré l'inclusion de l'alinéa 7b) dans l'Accord comme une réponse appropriée aux préoccupations de B.C. Tel; il cite ensuite les événements ainsi que les ordonnances qui ont suivi le jugement Williams. (Si la décision Télécom CRTC 92-4 renvoie manifestement au jugement du 28 juillet 1987, elle ne mentionne pas la raison invoquée pour ne pas alors modifier le statu quo, soit l'inexistence d'une sentence arbitrale établissant que la convention collective ne permettrait pas le travail envisagé dans ses décisions antérieures.) Relativement à la question en litige, la lettre-décision Télécom CRTC 92-4 conclut [à la page 3]:

Le Conseil a donc jugé, en vertu de son mandat législatif, que la B.C. Tel doit fournir aux titulaires de télédistribution l'accès à ses structures de soutènement et il a, dans l'ordonnance 80-147, défini les circonstances dans lesquelles les télédistributeurs ont droit à cet accès. Le Conseil maintient cette position et estime de plus que toute modification à l'accord existant devrait tenir compte de ses vues à ce sujet. Le Conseil ordonne donc à la B.C. Tel de respecter ses obligations et de permettre à la Shaw et aux autres télédistributeurs d'installer leurs propres câbles sur les structures de soutènement de la B.C. Tel.

Analyse

La décision du conseil d'arbitrage et celle du CRTC peuvent être déposées au greffe de la Cour, devenant ainsi des jugements de la Cour susceptibles d'exécution par application de la procédure en matière d'outrage au tribunal. Le CRTC a tout simplement ordonné à B.C. Tel d'accomplir encore une fois ce qui a déjà été établi être en contravention de sa convention collective. Ces décisions ne sont pas compatibles.

Bien qu'il existe une abondante jurisprudence sur la question de la retenue dont les cours de justice doivent faire preuve à l'égard des décisions des tribunaux administratifs, soumises à leur contrôle, nous n'avons pas été informés ni n'avons été en mesure de trouver de précédent convaincant, canadien ou autre,

owed by one tribunal to the decisions of another. We have been pointed to decisions of United States courts involving two tribunals vested with jurisdiction to decide an identical question.⁷ They have held [at page 651] that:

Where the powers of two bodies are coordinate or equal, the tribunal first acquiring jurisdiction has a right to retain it until it has completely disposed of all matters and issues so presented to it.

That is not the present case.

Nor, in my opinion, is the issue one of deference in the sense of the deference required of courts in reviewing the decisions of administrative tribunals. Neither the CRTC nor the arbitration board were, in any way, empowered to vary or interfere with the decision of the other. The respective jurisdictions of the CRTC and an arbitration board constituted under section 57 of the *Canada Labour Code* do not overlap. They may incidentally, as here, lead to irreconcilable results.

The result is patently unreasonable and, in my view, the Supreme Court of Canada has suggested the appropriate approach to its resolution. In *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*,⁸ the Court was considering the concept of patently unreasonable error. It said:

At first sight it may appear that the functional analysis applied to cases of patently unreasonable error is not suitable for cases in which an error is alleged in respect of a legislative provision limiting a tribunal's jurisdiction. The difference between these two types of error is clear: only a patently unreasonable error results in an excess of jurisdiction when the question at issue is within the tribunal's jurisdiction, whereas in the case of a legislative provision limiting the tribunal's jurisdiction, a simple error will result in a loss of jurisdiction. It is nevertheless true that the first step in the analysis necessary in the concept of a "patently unreasonable" error involves determining the jurisdiction of the administrative tribunal. At this stage, the Court examines not only the wording of the enactment conferring jurisdiction on the administrative tribunal, but the purpose of the statute creating the tribunal, the reason for its existence, the area of expertise of its members and the nature of the problem before the tribunal. At this initial stage a pragmatic or functional analysis is just as suited to a case in which an error is alleged in the interpretation of a provision limiting the admin-

⁷ e.g., *Mount Enterprise Independent School Dist. v. Colley*, 424 S.W. 2d 650 (Texas Cir. App. 1968).

⁸ [1988] 2 S.C.R. 1048, at pp. 1088-1089.

sur la question de la retenue dont un tribunal doit faire preuve à l'égard des décisions d'un autre. On nous a mentionné des décisions de deux cours américaines concernant deux tribunaux investis de la même compétence pour trancher une question identique⁷. Il a été statué que [à la page 651]:

[TRADUCTION] Lorsque les pouvoirs de deux organismes sont coordonnés ou égaux, le tribunal qui acquiert une compétence initiale a le droit de la conserver jusqu'à ce qu'il ait complètement réglé toutes les questions qui lui ont été soumises.

Ce n'est pas le cas en l'espèce.

En outre, il ne s'agit pas non plus à mon avis d'une question concernant la retenue dont les cours de justice doivent faire preuve à l'égard des décisions des tribunaux administratifs. Ni le CRTC ni le conseil d'arbitrage n'étaient habilités à modifier la décision de l'autre. Il n'y a pas de chevauchement entre la compétence du CRTC et celle d'un conseil d'arbitrage constitué en vertu de l'article 57 du *Code canadien du travail*. L'exercice de cette compétence de part et d'autre peut donner lieu, comme en l'espèce, à des résultats incompatibles.

Le résultat est manifestement déraisonnable; à mon avis, la Cour suprême du Canada a proposé la démarche appropriée pour résoudre cette question. Dans l'arrêt *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*⁸, la Cour suprême a examiné le concept de l'erreur manifestement déraisonnable:

À première vue, il peut paraître que l'analyse fonctionnelle appliquée jusqu'ici aux cas d'erreur manifestement déraisonnable ne convienne pas aux cas où l'on allègue une erreur au sujet d'une disposition législative qui circonscrit la compétence d'un tribunal. La différence entre ces deux espèces d'erreur est évidente: seule une erreur manifestement déraisonnable entraîne un excès de compétence quand la question en cause relève de la compétence du tribunal tandis que, quand il s'agit d'une disposition législative qui circonscrit la compétence du tribunal, une simple erreur entraîne une perte de compétence. Il n'en reste pas moins que la première étape de l'analyse nécessaire à la notion de l'erreur «manifestement déraisonnable» consiste à déterminer la compétence du tribunal administratif. À cette étape, la Cour examine non seulement le libellé de la disposition législative qui confère la compétence au tribunal administratif, mais également l'objet de la loi qui crée le tribunal, la raison d'être de ce tribunal, le domaine d'expertise de ses membres, et la nature du problème soumis au tribunal. L'analyse pragmatique ou fonctionnelle, à cette première

⁷ Par exemple, *Mount Enterprise Independent School Dist. v. Colley*, 424 S.W. 2d 650 (Texas Cir. App. 1968).

⁸ [1988] 2 R.C.S. 1048, aux p. 1088 et 1089.

istrative tribunal's jurisdiction: in a case where a patently unreasonable error is alleged on a question within the jurisdiction of the tribunal, as in a case where simple error is alleged regarding a provision limiting that jurisdiction, the first step involves determining the tribunal's jurisdiction. [Emphasis added.]

A patently unreasonable result standing alone may not necessarily be characterized as entailing an error going to jurisdiction. However, where the patently unreasonable result flows from conflicting decisions of different tribunals, *Bibeault* suggests a way it may be resolved. A comparison of the competing constituting enactments, their purposes and the purposes of the tribunals in the legislative schemes, the respective areas of expertise and the nature of the problem that has given rise to the unreasonable result can, I believe, be the basis for a conclusion that one or the other has erred in law or jurisdiction by failing to take account of the other's decision.

The CRTC

It is, in my opinion, beyond doubt that the CRTC has the jurisdiction and mandate to regulate all relevant aspects of B.C. Tel's business. I see no point in reciting the many statutory provisions, some interdependent, some seemingly redundant, that lead to that conclusion. The primary relevant source of jurisdiction is found in the *Railway Act*.

335. (1) Notwithstanding anything in any other Act . . . all telegraph and telephone tolls to be charged by a company are subject to the approval of the Commission and may be revised by the Commission from time to time. [As am. by S.C. 1991, c. 11, s. 86.]

. . .

339. (1) Without limiting the generality of this subsection by anything contained in sections 335 to 338 or section 340, the jurisdiction and powers of the Commission . . . extend and apply to all companies as defined in section 334, and to all telegraph and telephone systems, lines and business of those companies within the legislative authority of Parliament. [As am. by S.C. 1991, c. 37, s. 2.]

Sections 49 and 50 of the NTPPA reiterate that conferral of jurisdiction.

étape, convient tout aussi bien pour le cas où l'on allègue une erreur dans l'interprétation d'une disposition qui circonscrit la compétence du tribunal administratif: dans le cas où l'on allègue une erreur manifestement déraisonnable sur une question qui relève de la compétence du tribunal comme dans le cas où l'on allègue une simple erreur sur une disposition qui circonscrit cette compétence, la première étape consiste à déterminer la compétence du tribunal. [Je souligne.]

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

Le CRTC

À mon avis, il n'y a aucun doute que le CRTC possède la compétence et le mandat de réglementer tous les aspects pertinents de l'activité de B.C. Tel. Il ne sert à rien d'énoncer les nombreuses dispositions législatives, certaines connexes, certaines apparemment superflues, qui amènent cette conclusion. La source principale de compétence est formulée dans la *Loi sur les chemins de fer*.

335. (1) Nonobstant les dispositions de toute autre loi . . . toutes les taxes de télégraphe et de téléphone que peut exiger une compagnie sont subordonnées à l'agrément de la Commission, qui peut les réviser [mod. par L.C. 1991, ch. 11, art. 86].

. . .

339. (1) Sans que soit limitée la portée générale du présent paragraphe par quelque stipulation des articles 335 à 338 ou 340, la juridiction et les pouvoirs de la Commission . . . s'étendent et s'appliquent à toutes les compagnies définies à l'article 334, et à tous les réseaux de télégraphe et de téléphone, lignes et opérations de ces compagnies relevant de l'autorité législative du Parlement [mod. par L.C. 1991, ch. 37, art. 2].

Les articles 49 et 50 de la LNAT portent aussi sur l'attribution des compétences.

In *Transvision (Magog) Inc. v. Bell Canada*,⁹ the Canadian Transport Commission, which then exercised the regulatory powers of the *Railway Act* [R.S.C. 1970, c. R-2] in respect of telecommunications, decided that support structures were assets of a telephone company's public utility function required to be made available to other users on a regulated basis. That underlying proposition has not, so far as I am aware, been challenged since.

Likewise, the duty and jurisdiction to regulate tolls so as to preclude undue preference is clear:

340. (1) All tolls shall be just and reasonable and shall always, under substantially similar circumstances and conditions with respect to all traffic of the same description carried over the same route, be charged equally to all persons at the same rate.

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

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

This Court has held that the "person or company" to whom undue preference is forbidden by paragraph 340(2)(b) may be the "company" itself.¹⁰ This Court has also held that the legislation has bestowed:

a plenitude of powers on the CRTC to prevent unjust discrimination or undue or unreasonable preference or advantage by any means it sees fit.¹¹

The CRTC has identified, since at least 1978, the requirement that cable licensees and their contractors be given access to the support structures to install coaxial cable as a means of avoiding B.C. Tel being accorded an undue advantage or preference.

By subsection 12(2) [as am. by S.C. 1991, c. 11, s. 80] of the *Canadian Radio-television and Telecom-*

⁹ [1975] CTC 463.

¹⁰ *Bell Canada v. Challenge Communications Limited*, [1979] 1 F.C. 857 (C.A.).

¹¹ *CNCP Telecommunications v. Canadian Business Equipment Manufacturers Association*, [1985] 1 F.C. 623 (C.A.), at p. 636.

Dans l'arrêt *Transvision (Magog) Inc. c. Bell Canada*⁹, la Commission canadienne des transports, qui possédait alors les pouvoirs de réglementation prévus dans la *Loi sur les chemins de fer* [S.R.C. 1970, ch. R-2] en ce qui concerne les télécommunications, avait décidé que les structures de soutènement étaient un bien de la compagnie de téléphone qui devait être mis à la disposition des autres usagers conformément à un règlement. Cette proposition sous-jacente n'a pas, à ce que je sache, été contestée depuis.

De même, l'obligation et la compétence concernant la réglementation des taxes de façon à empêcher toute préférence indue sont formulées clairement:

340. (1) Toutes les taxes doivent être justes et raisonnables et doivent toujours, dans des circonstances et conditions sensiblement analogues, en ce qui concerne tout le trafic du même type suivant le même parcours, être imposées également à tous au même taux.

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

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

La Cour a statué que la «compagnie» même peut être une «personne» ou une «compagnie» à l'égard de laquelle l'alinéa 340(2)(b) interdit de conférer une préférence indue¹⁰. La Cour a aussi statué que la Loi avait conféré:

au CRTC les pleins pouvoirs d'empêcher, par tout moyen qui lui semble approprié, la discrimination injuste ou les préférences ou avantages indus ou déraisonnables¹¹.

Le CRTC reconnaît, depuis au moins 1978, que les télédistributeurs et leurs entrepreneurs doivent avoir accès aux structures de soutènement pour l'installation de câbles coaxiaux, de façon à empêcher de conférer à B.C. Tel une préférence ou un avantage indu.

En vertu du paragraphe 12(2) [mod. par L.C. 1991, ch. 11, art. 80] de la *Loi sur le Conseil de la radiodif-*

⁹ [1975] CTC 463.

¹⁰ *Bell Canada c. Challenge Communications Limited*, [1979] 1 C.F. 857 (C.A.).

¹¹ *CNCP Télécommunications c. Association canadienne des fabricants d'équipement de bureau*, [1985] 1 C.F. 623 (C.A.), à la p. 636.

munications Commission Act,¹² the powers of the CRTC vested in it by the *Railway Act* and the NTPPA are required to be exercised by its full-time members. Thus, their expertise in determining reasonable tolls and the implicit avoidance of undue preference is to be accepted as a matter of fact as well as law.

The extent to which Parliament has made CRTC decisions subject to judicial review is not irrelevant. Subsection 68(1) of the NTPPA provides for an appeal, with leave, to this Court, on a question of law or a question of jurisdiction.

The Arbitration Board

That an arbitration board constituted in accordance with a collective agreement pursuant to the *Canada Labour Code* is a statutory tribunal is the precise determination of *Roberval Express Ltée v. Transport Drivers, Warehousemen and General Workers Union, Local 106, et al.*¹³ Such an arbitration board is inherently an *ad hoc* tribunal. The expertise of its members in the special area of its responsibilities is by no means as evident, as a matter of fact, as is the expertise of full-time members of the CRTC in their area.

That said, the Preamble to Part I of the Code states in part:

WHEREAS there is a long tradition in Canada of labour legislation and policy designed for the promotion of the common well-being through the encouragement of free collective bargaining and the constructive settlement of disputes;

. . .

AND WHEREAS the Parliament of Canada desires to continue and extend its support to labour and management in their cooperative efforts to develop good relations and constructive collective bargaining practices, and deems the development of good industrial relations to be in the best interests of Canada in ensuring a just share of the fruits of progress to all;

To that among other ends Parliament has provided:

¹² R.S.C., 1985, c. C-22.

¹³ [1982] 2 S.C.R. 888.

*fusion et des télécommunications canadiennes*¹², les pouvoirs conférés au CRTC par la *Loi sur les chemins de fer* et la LNAT doivent être exercés par des conseillers à temps plein. En conséquence, il faut accepter en fait et en droit l'expertise de ces personnes lorsqu'elles doivent déterminer des taxes raisonnables et éviter implicitement toute préférence indue.

Il n'est pas important de savoir jusqu'à quel point le Parlement a assujéti au contrôle judiciaire les décisions du CRTC. Le paragraphe 68(1) de la LNAT prévoit une possibilité d'appel à notre Cour, sur autorisation, contre une décision sur une question de droit ou une question de compétence.

Le conseil d'arbitrage

L'arrêt *Roberval Express Ltée c. Union des chauffeurs de camions, hommes d'entrepôts et autres ouvriers, local 106, et autres*¹³ indique clairement qu'un conseil d'arbitrage constitué en vertu d'une convention collective conformément au *Code canadien du travail* est un tribunal créé par la loi. Un conseil d'arbitrage est à proprement parler un tribunal *ad hoc*. L'expertise des membres d'un conseil d'arbitrage dans la sphère spéciale de ses responsabilités est loin d'être aussi évidente, comme question de fait, que celle des membres à temps plein du CRTC dans leur domaine.

Cela étant dit, voici une partie du préambule de la Partie I du Code:

Attendu:

qu'il est depuis longtemps dans la tradition canadienne que la législation et la politique du travail soient conçues de façon à favoriser le bien-être de tous par l'encouragement de la pratique des libres négociations collectives et du règlement positif des différends;

. . .

que le Parlement du Canada désire continuer et accentuer son appui aux efforts conjugués des travailleurs et du patronat pour établir de bonnes relations et des méthodes de règlement positif des différends, et qu'il estime que l'établissement de bonnes relations du travail sert l'intérêt véritable du Canada en assurant à tous une juste part des fruits du progrès,

Notamment à cette fin, le Parlement a prévu:

¹² L.R.C. (1985), ch. C-22.

¹³ [1982] 2 R.C.S. 888.

57. (1) Every collective agreement shall contain a provision for final settlement without stoppage of work, by arbitration or otherwise, of all differences between the parties to or employees bound by the collective agreement, concerning its interpretation, application, administration or alleged contravention.

58. (1) Every order or decision of an arbitrator or an arbitration board is final and shall not be questioned or reviewed in any court.

The other subsections of section 58 insulate the proceedings of an arbitrator or board from judicial interference and declares them not to be “a federal board, commission or other tribunal” for purposes of the *Federal Court Act*.¹⁴ It is difficult to envisage more impenetrable privative provisions.

While, as I have indicated, I do not regard the conflict between the decisions of the CRTC and the arbitration board as calling for deference by one to the decision of the other in the sense of judicial deference to a decision subject of judicial review, the rationale for that deference is instructive in terms of understanding the importance of the arbitrator or board in the scheme of the Code. There is much authority on the matter which, in my view, is fairly encapsulated in the following:¹⁵

What is left is an attitude of judicial deference to the arbitration process. . . . It is based on the idea that if the courts are available to the parties as an alternative forum, violence is done to a comprehensive statutory scheme designed to govern all aspects of the relationship of the parties in a labour relations setting. Arbitration, when adopted by the parties as was done here in the collective agreement, is an integral part of that scheme, and is clearly the forum preferred by the legislature for resolution of disputes arising under collective agreements. From the foregoing authorities, it might be said, therefore, that the law has so evolved that it is appropriate to hold that the grievance and arbitration procedures provided for by the Act and embodied by legislative prescription in the terms of a collective agreement provide the exclusive recourse open to parties to the collective agreement for its enforcement.

¹⁴ R.S.C., 1985, c. F-7.

¹⁵ *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. v. Canadian Paper Workers Union, Local 219*, [1986] 1 S.C.R. 704, at p. 721.

57. (1) Est obligatoire dans la convention collective la présence d'une clause prévoyant le mode—par arbitrage ou toute autre voie—de règlement définitif, sans arrêt de travail, des désaccords qui pourraient survenir entre les parties ou les employés qu'elle régit, quant à son interprétation, son application ou sa prétendue violation.

58. (1) Les ordonnances ou décisions d'un conseil d'arbitrage ou d'un arbitre sont définitives et ne peuvent être ni contestées ni révisées par voie judiciaire.

Les autres paragraphes de l'article 58 interdisent les recours judiciaires à l'encontre des décisions d'un arbitre ou d'un conseil d'arbitrage et déclarent que ceux-ci ne constituent pas «un office fédéral» au sens de la Loi sur la Cour fédérale¹⁴. Il est difficile d'envisager des clauses privatives plus impénétrables.

Bien que je ne considère pas, comme je l'ai déjà dit, que la contradiction entre la décision du CRTC et celle du conseil d'arbitrage exige une retenue de part et d'autre au sens de la retenue judiciaire dont il faut faire preuve à l'égard d'une décision qui fait l'objet d'un contrôle judiciaire, le bien-fondé de cette retenue est intéressant lorsqu'il s'agit de comprendre l'importance de l'arbitre ou du conseil d'arbitrage dans le contexte du Code. Il existe une abondante jurisprudence sur le sujet, qui, à mon avis, est assez bien résumée dans le passage suivant¹⁵:

Il en reste une attitude de respect de la part des juges envers la procédure d'arbitrage. . . . Ce respect est fondé sur l'idée que si les parties ont accès aux tribunaux comme autres juridictions, on porte atteinte à un régime législatif complet destiné à régir tous les aspects du rapport entre les parties dans le cadre des relations de travail. L'arbitrage, lorsqu'il est adopté par les parties, comme c'est le cas dans la présente convention collective, constitue une partie intégrante de ce régime et est clairement la juridiction que la législature préfère pour le règlement des litiges qui résultent des conventions collectives. D'après la jurisprudence citée, on pourrait donc dire que le droit a évolué de telle manière qu'il est juste de conclure que les griefs et les procédures d'arbitrage prévus par la Loi et consacrés par une prescription législative dans les termes d'une convention collective constituent le recours exclusif dont disposent les parties à une convention collective pour son application.

¹⁴ L.R.C. (1985), ch. F-7.

¹⁵ *St. Anne Nackawic Pulp & Paper c. Syndicat canadien des travailleurs du papier (Section locale 219)*, [1986] 1 R.C.S. 704, à la p. 721.

Conclusion

I see nothing in the relative importance of the mandates of the CRTC and the arbitration board or in the expertise of their members that would lead to the conclusion that the decision of one is paramount as it bears incidentally on the decision of the other. As I see it, taking the pragmatic approach, the answer to the dilemma lies in the nature of the problem. The determination whether or not particular work entails “maintenance, repair, alteration or construction of the telephone plant” is, in my opinion, primarily one of labour relations rather than the regulation of telephone tolls.

Without regard to the facts that no error on the part of the arbitration board is alleged and that, if it were, it could not be reviewed, the plain fact is that the arbitration board in no way purported to interfere with the CRTC’s determination in the exercise of its jurisdiction to regulate tolls that, to avoid an undue advantage to B.C. Tel, the licensees had to be given access for installation purposes to the support structures. The arbitration board simply interpreted the collective agreement. It is the collective agreement that gives rise to the problem. The question thus becomes whether the CRTC erred in law or exceeded its jurisdiction by ordering B.C. Tel to violate a requirement of the collective agreement by doing again that which the arbitration board had conclusively determined had violated it.

Counsel for Shaw submitted that, since the CRTC first enunciated its policy, B.C. Tel has had several opportunities to renegotiate the relevant provision of the collective agreement to accommodate the policy. That is very likely true although the record does not disclose the number, if any, of new collective agreements entered into since 1978. What it does disclose is that the same provision has been in effect throughout the entire period. We are not dealing with a commitment that might be said to have been undertaken by B.C. Tel to avoid compliance with the policy. The assignment of the exclusive right to perform particular work to members of the bargaining unit is a commonplace of collective bargaining agreements. I suggest that its omission would be extraordinary. While

Conclusion

Ni l’importance relative du mandat du CRTC et de celui du conseil d’arbitrage ni l’expertise de leurs membres ne m’amènent à la conclusion que la décision de l’un l’emporte sur celle d’autre si elle porte d’une façon accessoire sur celle de l’autre. À mon avis, si l’on se fonde sur l’analyse pragmatique, la réponse au dilemme réside dans la nature du problème. À mon avis, la question de savoir si un travail particulier vise «la maintenance, la réparation, la modification ou la construction d’installations téléphoniques» est plus une question de relations de travail que de réglementation des taxes de téléphone.

Si l’on ne tient pas compte que l’on n’a pas soulevé que le conseil d’arbitrage aurait commis une erreur et que, le cas échéant, elle ne serait pas révisable, le fait demeure que le conseil d’arbitrage n’a aucunement voulu empiéter sur les décisions du CRTC, dans l’exercice de sa compétence en matière de réglementation des taxes, suivant lesquelles les titulaires devaient recevoir accès aux structures de soutènement de B.C. Tel de façon à ce qu’il ne soit pas accordé un avantage indu à B.C. Tel. Le conseil d’arbitrage a simplement interprété la convention collective. C’est la convention collective qui donne lieu au problème. La question est alors de savoir si le CRTC a commis une erreur de droit ou un excès de compétence en ordonnant à B.C. Tel de contrevenir à une exigence de la convention collective en accomplissant de nouveau ce qui, selon la décision finale du conseil d’arbitrage, contrevient à la convention.

L’avocat de Shaw soutient que B.C. Tel a eu, depuis la formulation de la politique initiale par le CRTC, plusieurs occasions de renégocier la disposition pertinente de la convention collective de façon à tenir compte de la politique. C’est probablement vrai, mais le dossier ne révèle pas le nombre de conventions collectives conclues depuis 1978. Le dossier indique toutefois que la disposition en question a été en vigueur au cours de toute la période. On ne peut pas soutenir que B.C. Tel a conclu une obligation pour éviter de se conformer à la politique. L’attribution aux membres de l’unité de négociation du droit exclusif d’accomplir une tâche particulière existe fréquemment dans les conventions collectives. À mon avis, il est rare qu’une telle disposition n’existe pas.

the CRTC has been given “a plenitude of powers” to prevent undue preference, it has not been given the power to require that, to that end, a company subject to its regulatory mandate not comply with collective bargaining obligations *bona fide* undertaken. I would add that I do not think that the CRTC can be faulted for insisting that the order implementing its chosen means of avoiding undue preference prevail until a term of the collective agreement that required construction had been definitively construed by arbitration.

In my opinion, the CRTC exceeded its jurisdiction by requiring that B.C. Tel again violate the terms of its collective agreement with TWU in the respects which the Glass Award held had already violated it. I would allow the appeal and, pursuant to subparagraph 52(c)(ii) of the *Federal Court Act*, I would set aside the unqualified direction requiring “B.C. Tel to comply with its obligations to permit Shaw and any other cable licensees to instal their own cable on B.C. Tel support structures” and refer the matter back to the CRTC for reconsideration and decision on the basis that it has not the jurisdiction to order B.C. Tel to violate the terms of its collective agreement with TWU.

HEALD J.A.: I agree.

MCDONALD J.A.: I agree.

Bien que le CRTC ait reçu les «pleins pouvoirs» d'empêcher toute préférence indue, il n'a pas reçu le pouvoir d'exiger qu'une compagnie ne se conforme pas aux obligations qu'elle a conclues de bonne foi dans le cadre d'une convention collective. Selon moi, on ne peut blâmer le CRTC d'insister pour que l'ordonnance de mise en œuvre des moyens qu'il a choisis pour éviter une préférence indue soit appliquée jusqu'à ce qu'ait été tranchée par arbitrage la question de l'interprétation d'une disposition de la convention.

À mon avis, le CRTC a excédé sa compétence en exigeant de B.C. Tel qu'elle contrevienne de nouveau aux dispositions de la convention collective conclue avec le TWU, quant aux aspects sur lesquels le jugement Glass avait précisé qu'il y avait violation de la convention collective. Je suis d'avis d'accueillir l'appel et, conformément au sous-alinéa 52c)(ii) de la *Loi sur la Cour fédérale*, j'annule l'ordre inconditionnel exigeant de «B.C. Tel de respecter ses obligations et de permettre à la Shaw et aux autres télédistributeurs d'installer leurs propres câbles sur les structures de soutènement de la B.C. Tel» et je renvoie la question au CRTC qui devra la réexaminer et rendre une décision en tenant pour acquis qu'il n'a pas compétence pour ordonner à B.C. Tel de contrevenir aux dispositions de la convention collective conclue avec le TWU.

LE JUGE HEALD, J.C.A.: Je suis d'accord.

LE JUGE MCDONALD, J.C.A.: Je suis d'accord.