

A-915-92

A-915-92

Telecommunications Workers Union (*Applicant*)Syndicat des travailleurs en télécommunications
(*requérant*)

v.

a c.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. and British Columbia Telephone Company (*Respondents*)Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. et British Columbia Telephone Company (*intimés*)*INDEXED AS: TELECOMMUNICATIONS WORKERS UNION v. CANADA (RADIO-TELEVISION AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION) (C.A.)**RÉPERTORIÉ: SYNDICAT DES TRAVAILLEURS EN TÉLÉCOMMUNICATIONS c. CANADA (CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS) (C.A.)*

Court of Appeal, Stone, MacGuigan and Desjardins J.J.A.—Ottawa, September 14 and October 13, 1992.

Cour d'appel, juges Stone, MacGuigan et Desjardins, J.C.A.—Ottawa, 14 septembre et 13 octobre 1992.

Judicial review — Statutory appeals — Motion to dismiss application for judicial review of CRTC decision pursuant to Federal Court Act, s. 18.5 on ground judicial review precluded by existence of statutory right of appeal — Under s. 18.5 where express provision by Act of Parliament for appeal from decision of federal commission, decision not “to the extent that it may be so appealed” subject to review — Leave to appeal denied — Because applicant lacked status as party before CRTC, no redress if judicial review foreclosed — S. 18.5 interpreted restrictively — Not intended to foreclose judicial review — Judicial review available when decision not appealable by party.

Contrôle judiciaire — Appels prévus par la loi — Requête visant à obtenir le rejet d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision du CRTC, aux termes de l'art. 18.5 de la Loi sur la Cour fédérale, au motif que l'existence d'un droit d'appel prévu par la loi fait obstacle audit contrôle — Selon l'art. 18.5, lorsqu'une loi fédérale prévoit expressément qu'il peut être interjeté appel d'une décision d'une commission fédérale, cette décision ne peut «dans la mesure où elle est susceptible d'un tel appel» faire l'objet d'un contrôle — Demande d'autorisation d'appel rejetée — Le requérant n'étant pas reconnu comme partie devant le CRTC, il n'avait accès à aucune réparation en cas de prescription d'un contrôle judiciaire — L'art. 18.5 a été interprété d'une manière restrictive — Il n'est pas conçu pour empêcher la tenue d'un contrôle judiciaire — Une partie peut demander un contrôle judiciaire lorsqu'elle ne peut interjeter appel d'une décision.

Telecommunications — Statutory right of appeal under National Telecommunications Powers and Procedures Act, s. 68 not precluding judicial review of CRTC decision by virtue of Federal Court Act, s. 18.5 where party denied leave to appeal — Judicial review available when decision not appealable by party.

Télécommunications — Le droit d'appel prévu par l'art. 68 de la Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications n'empêche pas d'effectuer un contrôle judiciaire d'une décision du CRTC, en exécution de l'art. 18.5 de la Loi sur la Cour fédérale, lorsqu'il est refusé à une partie d'interjeter appel — Une partie peut demander un contrôle judiciaire lorsqu'elle ne peut interjeter appel d'une décision.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

h

LOIS ET RÈGLEMENTS

Broadcasting Act, R.S.C. 1970, c. B-11, s. 26(1) (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65, Item 2).
Competition Tribunal Act, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 19, s. 13(1).
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18.5 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5), 28 (as am. *idem*, s. 8).
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), s. 68.

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. 68.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.5 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5), 28 (mod., *idem*, art. 8).
Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, ch. B-11, art. 26(1) (mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), ch. 10, art. 65, item 2).
Loi sur le Tribunal de la concurrence, L.R.C. (1985), (2^e suppl.), ch. 19, art. 13(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

NOT FOLLOWED:

Canada (Director of Investigation & Research) v. Imperial Oil Ltd. (1990), 31 C.P.R. (3d) 284 (F.C.A.).

APPLIED:

Rich Colour Prints Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue, [1984] 2 F.C. 246; (1984), 60 N.R. 235 (C.A.).

CONSIDERED:

Cathay International Television Inc. v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (1987), 50 C.P.R. (3d) 417; 80 N.R. 117 (F.C.A.).

MOTION to dismiss application for judicial review pursuant to *Federal Court Act*, section 18.5 on the ground that judicial review is not available where there is a statutory right of appeal. Motion dismissed.

COUNSEL:

Morley D. Shortt for applicant.

Carolyn G. Pinsky for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

Christopher C. Johnston, Q.C. and *Christopher A. Taylor* for respondents Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. and Canadian Cable Television Association.

Judy Jansen for respondent British Columbia Telephone Company.

No one appearing on behalf of the Attorney General of Canada.

SOLICITORS:

Shortt, Moore & Arsenault, Vancouver, for applicant.

CRTC Legal Directorate, Ottawa, for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

Johnston, Buchan & Dalfen, Ottawa, for respondents Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. and Canadian Cable Television Association.

Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver, for respondent British Columbia Telephone Company.

Deputy Attorney General of Canada for Attorney General of Canada.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

JURISPRUDENCE

DÉCISION NON SUIVIE:

Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Imperial Oil Ltd. (1990), 31 C.P.R. (3d) 284 (C.A.F.).

DÉCISION APPLIQUÉE:

Rich Colour Prints Ltd. c. Sous-ministre du Revenu national, [1984] 2 C.F. 246; (1984), 60 N.R. 235 (C.A.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Cathay International Television Inc. c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (1987), 50 C.P.R. (3d) 417; 80 N.R. 117 (C.A.F.).

REQUÊTE en vue d'obtenir le rejet d'une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 18.5 de la *Loi sur la Cour fédérale*, au motif qu'un tel contrôle ne peut être effectué dans les cas où un droit d'appel est prévu par la loi. Requête rejetée.

AVOCATS:

Morley D. Shortt pour le requérant.

Carolyn G. Pinsky pour l'intimé Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Christopher C. Johnston, c.r. et *Christopher A. Taylor* pour les intimés Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. et Association canadienne de télévision par câble.

Judy Jansen pour l'intimée British Columbia Telephone Company.

Personne n'a comparu pour le compte du Procureur général du Canada.

PROCUREURS:

Shortt, Moore & Arsenault, Vancouver, pour le requérant.

Contentieux du CRTC, Ottawa, pour l'intimé Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Johnston, Buchan & Dalfen, Ottawa, pour les intimés Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. et Association canadienne de télévision par câble.

Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver, pour l'intimée British Columbia Telephone Company.

Le sous-procureur général du Canada pour le Procureur général du Canada.

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

DESJARDINS J.A.: The only issue raised in this proceeding under section 28 of the *Federal Court Act*¹ is whether the applicant, who was denied leave to appeal against Telecom Letter Decision CRTC 92-4 by judgment of this Court on September 14, 1992,² nevertheless may apply for judicial review against the same decision, being one of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), released June 26, 1992.

This issue originates because Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd., (the respondent), has filed a motion to dismiss the application for judicial review on the ground that, pursuant to section 18.5 [as enacted *idem*, s. 5] of the *Federal Court Act*,³ judicial review of Telecom Letter Decision CRTC 92-4 is not available to the applicant in view of the existence of a statutory right of appeal under section 68 of the *National Telecommunications Powers and Procedures Act*.⁴ Since, as already stated, this Court has denied the applicant leave to appeal, it is the respondent's contention that the mere existence of a right of appeal in the statute book prevents the applicant from availing itself of a recourse in judicial review.

¹ R.S.C., 1985, c. F-7 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 8].

² 92-A-4516. This Court granted leave to appeal Telecom Letter Decision 92-4 to respondent British Columbia Telephone Company in the case 92-A-4517 on the same day, September 14, 1992.

³ 18.5 Notwithstanding sections 18 and 18.1, where provision is expressly made by an Act of Parliament for an appeal as such to the Court, to the Supreme Court of Canada, to the Court Martial Appeal Court, to the Tax Court of Canada, to the Governor in Council or to the Treasury Board from a decision or order of a federal board, commission or other tribunal made by or in the course of proceedings before that board, commission or tribunal, that decision or order is not, to the extent that it may be so appealed, subject to review or to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with, except in accordance with that Act. [Emphasis added.]

⁴ R.S.C., 1985, c. N-20 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28, s. 301], s. 68 reads:

68. (1) An appeal lies from the Commission to the Federal Court of Appeal on a question of law or a question of jurisdiction on leave therefor being obtained from that Court on application made within one month after the making of the order, decision, rule or regulation sought to be appealed from or within such further time as a judge of that Court under special circumstances allows, and on notice to the parties and the Commission, and on hearing such of them as appear and desire to be heard. [Emphasis added.]

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: L'unique point soulevé dans cette demande en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*¹ consiste à savoir si le requérant, à qui la présente Cour a refusé d'interjeter appel de la lettre—décision Télécom CRTC 92-4 le 14 septembre 1992², peut quand même solliciter un contrôle judiciaire de la même décision, rendue par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) le 26 juin 1992.

Le point en litige vient de ce que Shaw Cable Systems (B.C.) Ltd. (l'intimée) a demandé par voie de requête que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée au motif que, aux termes de l'article 18.5 [édicte, *idem*, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*³, le requérant ne peut demander que la lettre—décision Télécom CRTC 92-4 soit soumise à un contrôle judiciaire en raison de l'existence d'un droit d'appel prévu par l'article 68 de la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*⁴. Puisque, comme il a été mentionné précédemment, la présente Cour a refusé que le requérant interjette appel, l'intimée soutient que la simple existence d'un droit d'appel dans le recueil de lois empêche le requérant de recourir à un contrôle judiciaire.

¹ L.R.C. (1985), ch. F-7 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 8].

² 92-A-4516. Dans la cause 92-A-4517, la Cour a autorisé le même jour, soit le 14 septembre 1992, l'intimée British Columbia Telephone Company à interjeter appel de la lettre—décision Télécom 92-4.

³ 18.5 Par dérogation aux articles 18 et 18.1, lorsqu'une loi fédérale prévoit expressément qu'il peut être interjeté appel, devant la Cour fédérale, la Cour suprême du Canada, la Cour d'appel de la cour martiale, la Cour canadienne de l'impôt, le gouverneur en conseil ou le Conseil du Trésor, d'une décision ou d'une ordonnance d'un officier fédéral, rendue à tout stade des procédures, cette décision ou cette ordonnance ne peut, dans la mesure où elle est susceptible d'un tel appel, faire l'objet de contrôle, de restriction, de prohibition, d'évocation, d'annulation ni d'aucune autre intervention, sauf en conformité avec cette loi. [C'est moi qui souligne.]

⁴ L.R.C. (1985), ch. N-20 [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 28, art. 301], art. 68:

68. (1) Les décisions de la Commission sont susceptibles d'appel à la Cour d'appel fédérale sur une question de droit ou une question de compétence, quand une autorisation à cet effet a été obtenue de cette Cour sur demande faite dans le délai d'un mois après que l'ordonnance, la décision, la règle ou le règlement dont appel est projeté a été pris, ou dans telle autre limite de temps que le juge permet dans des circonstances spéciales, après avis aux parties et à la Commission, et après audition de ceux des intéressés qui comparissent et désirent être entendus. [C'est moi qui souligne.]

It is true that in the case of *Canada (Director of Investigation & Research) v. Imperial Oil Ltd.*, where subsection 13(1) of the *Competition Tribunal Act*⁵ provided a comprehensive right of appeal of a decision against which the appellants had applied for judicial review, Mahoney J.A., sitting as a judge sole, stated:⁶

It is immaterial whether the appellants did not themselves have that right in respect of the particular decision because they were not parties to the proceeding that gave rise to it. Express statutory provision of a right of appeal is what excludes s. 28 jurisdiction.

However, in *Cathay International Television Inc. v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*⁷, the Federal Court of Appeal, in quashing a section 28 application because an appeal existed under subsection 26(1) of the *Broadcasting Act*,⁸ relied on the case of *Rich Colour Prints Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue*⁹ where Pratte J.A. stated:

In our opinion, section 29 clearly says that a decision which, under an Act of Parliament, may be appealed to an authority mentioned in the section cannot, to the extent that it may be so appealed, be the subject of a section 28 application. It follows that if the right of appeal is not limited, the decision may not be reviewed under section 28; if the right of appeal is limited, for instance to a question of jurisdiction, the decision may be reviewed under section 28 on grounds that cannot be raised in the appeal. Contrary to what was argued by counsel for the applicant, the last words of section 29 are not rendered superfluous by this interpretation. These words are necessary in order to preserve the jurisdiction of the Court when an Act of Parliament provides that a decision of a federal board may not only be appealed to one of the authorities mentioned in section 29 but may also be reviewed by the Federal Court; in such a case, the decision may be reviewed by the Court but only "to the extent and in the manner provided for in that Act." [Emphasis in text.]

We are dealing, in the case at bar, not with a restriction to a right of appeal caused by legislative drafting, although one exists, but with a situation where because the applicant lacked status as a party

⁵ R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 19.

⁶ (1990), 31 C.P.R. (3d) 284 (F.C.A.), at pp. 286-287.

⁷ (1987), 50 C.P.R. (3d) 417 (F.C.A.).

⁸ R.S.C. 1970, c. B-11 (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), ch. 10, s. 65, Item 2).

⁹ [1984] 2 F.C. 246 (C.A.), at p. 248.

Certes, dans l'affaire *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Imperial Oil Ltd.*, où le paragraphe 13(1) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence*⁵ procurait un droit d'appel d'une grande portée relativement à une décision au sujet de laquelle les appelants avaient demandé un contrôle judiciaire, le juge Mahoney, de la Cour d'appel, siégeant seul, a décrété ce qui suit⁶:

Il n'est pas pertinent de savoir si les appelants avaient eux-mêmes ce droit à l'égard de cette décision, parce qu'ils n'étaient pas parties à la procédure qui y a donné lieu. La disposition législative qui prévoit expressément un droit d'appel exclut la compétence découlant de l'article 28.

Cependant, dans *Cathay International Television Inc. c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*⁷, la Cour d'appel fédérale, en rejetant une demande interjetée en vertu de l'article 28 parce que le paragraphe 26(1) de la *Loi sur la radiodiffusion*⁸ prévoyait un droit d'appel, s'est fondée sur la décision *Rich Colour Prints Ltd. c. Sous-ministre du Revenu national*⁹, où le juge Pratte, J.C.A. a déclaré ceci:

À notre avis, l'article 29 dit clairement qu'une décision qui, en vertu d'une loi du Parlement, peut faire l'objet d'un appel à une autorité visée à l'article ne peut, dans la mesure où il peut en être ainsi interjeté appel, faire l'objet d'une demande fondée sur l'article 28. Il s'ensuit que si le droit d'appel n'est pas limité, la décision ne peut être examinée en vertu de l'article 28; si le droit d'appel est limité, par exemple à la question de compétence, la décision peut être examinée en vertu de l'article 28 sur le fondement de moyens qui ne peuvent être soulevés en appel. Contrairement à ce qui a été allégué par l'avocat de la requérante, cette interprétation ne rend pas superflus les derniers mots de l'article 29. Ces mots sont nécessaires pour préserver la compétence de la Cour lorsqu'une loi du Parlement prévoit qu'une décision d'un office fédéral peut non seulement faire l'objet d'un appel à une autorité mentionnée à l'article 29 mais également être examinée par la Cour fédérale; dans un tel cas, la décision peut être examinée par la Cour mais seulement «dans la mesure et de la manière prévues dans cette Loi». [Soulignement dans l'original.]

Nous avons affaire en l'espèce non pas à la limitation d'un droit d'appel due à un texte législatif, encore qu'il en existe une, mais à la situation où, étant donné que le requérant n'est pas reconnu

⁵ L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 19.

⁶ (1990), 31 C.P.R. (3d) 284 (C.A.F.), p. 286 et 287.

⁷ (1987), 50 C.P.R. (3d) 417 (C.A.F.).

⁸ S.R.C. 1970, ch. B-11 (mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), ch. 10, art. 65, item 2).

⁹ [1984] 2 C.F. 246 (C.A.), à la p. 248.

before the CRTC, no possible redress would be available to it if judicial review is foreclosed. I am inclined to read section 18.5 of the *Federal Court Act*, particularly the words "to the extent that it may be so appealed", in a very restrictive way, in line with the case of *Rich Colour Prints Ltd.*, with the effect that when a decision may not be appealed by a party, judicial review is available to it. I do not think section 18.5 of the *Federal Court Act* is meant to foreclose judicial review in such circumstances.

I would dismiss this motion to quash.

STONE J.A.: I agree.

MACGUIGAN J.A.: I agree.

a comme partie devant le CRTC, il n'aurait accès à aucune réparation possible en cas d'exclusion d'un contrôle judiciaire. J'incline à interpréter l'article 18.5 de la *Loi sur la Cour fédérale*, notamment les mots «dans la mesure où elle est susceptible d'un tel appel», de manière très restrictive, en accord avec la décision *Rich Colour Prints Ltd.*, avec le résultat qu'une partie, lorsqu'elle ne peut interjeter appel d'une décision, peut demander un contrôle judiciaire. b Je ne crois pas que l'article 18.5 de la *Loi sur la Cour fédérale* soit conçu pour empêcher la tenue d'un contrôle judiciaire dans de telles circonstances.

c Je suis d'avis de rejeter cette requête en annulation.

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

LE JUGE MACGUIGAN, J.C.A.: J'y souscris.