

T-8340-82

T-8340-82

Alberta Government Telephones (*Applicant*)

v.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission and CNCP Telecommunications (*Respondents*)

Trial Division, Walsh J.—Ottawa, April 28 and May 2, 1983.

Practice — Intervention — Jurisdiction — Attorney General of Canada seeking leave to intervene at trial level in writ of prohibition application involving important constitutional questions — Jurisdiction in Trial Division to permit intervention of Attorney General — Order to go adding Attorney General as party respondent — Motion allowed — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 5, 322, 1101, 1716(2)(b) — Judicature Act, R.S.A. 1980, c. J-1, s. 25 — Judicature Act, R.S.O. 1980, c. 223, s. 35.

Jurisdiction — Parliament and CRTC — Attorney General of Canada seeking leave to intervene at trial level in writ of prohibition application involving important constitutional questions — Whether jurisdiction in Trial Division to permit intervention — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 5, 322, 1101, 1716(2)(b) — Judicature Act, R.S.A. 1980, c. J-1, s. 25 — Judicature Act, R.S.O. 1980, c. 223, s. 35.

*Constitutional law — Jurisdiction of Parliament and CRTC — Attorney General of Canada seeking leave to intervene at trial level — Attorney General more likely than CRTC to defend latter's constitutional jurisdiction vigorously — Intervention desirable in view of comments of Estey J. in *Northwestern Utilities* case on impropriety of administrative tribunal actively participating in judicial confrontations with party before it in first instance — Motion allowed — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 5, 322, 1101, 1716(2)(b) — Judicature Act, R.S.A. 1980, c. J-1, s. 25 — Judicature Act, R.S.O. 1980, c. 223, s. 35.*

The Attorney General of Canada seeks leave to intervene in a writ of prohibition application raising important constitutional questions concerning the jurisdiction of the CRTC and of the Parliament of Canada. The applicant for the writ argues that while the *Federal Court Rules* provide for the intervention of the Attorney General in the Court of Appeal in such cases, the Rules do not directly provide for such intervention in the Trial Division. It is also argued that no intervention is necessary or useful since the interest of the CRTC in defending its jurisdiction is identical to that of the Attorney General, both of whom will be represented by counsel with the Department of Justice. The applicant for prohibition finally contends that since the Attorney General received notice of the proceedings, the latter

Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta (*requérante*)

a c.

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et CNCP Télécommunications (*intimés*)

b

Division de première instance, juge Walsh—Ottawa, 28 avril et 2 mai 1983.

Pratique — Intervention — Compétence — Le procureur général du Canada demande l'autorisation d'intervenir en première instance dans une demande d'un bref de prohibition qui soulève des questions constitutionnelles importantes — Compétence de la Division de première instance pour autoriser l'intervention du procureur général — Ordonnance qui ajoute le procureur général comme partie intimée — Requête accueillie — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 5, 322, 1101, 1716(2)(b) — Judicature Act, R.S.A. 1980, chap. J-1, art. 25 — Judicature Act, R.S.O. 1980, chap. 223, art. 35.

Compétence — Parlement et CRTC — Le procureur général du Canada demande l'autorisation d'intervenir en première instance dans une demande d'un bref de prohibition qui soulève des questions constitutionnelles importantes — La Division de première instance a-t-elle compétence pour autoriser l'intervention? — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 5, 322, 1101, 1716(2)(b) — Judicature Act, R.S.A. 1980, chap. J-1, art. 25 — Judicature Act, R.S.O. 1980, chap. 223, art. 35.

*Droit constitutionnel — Compétence du Parlement et du CRTC — Le procureur général du Canada demande l'autorisation d'intervenir en première instance — Il est probable que le procureur général défendra la compétence constitutionnelle du CRTC avec plus d'insistance que le CRTC lui-même — L'intervention est souhaitable compte tenu des remarques du juge Estey dans l'arrêt *Northwestern Utilities* concernant l'inconvenance d'un tribunal administratif qui s'oppose activement en cour à une partie au litige qu'il a eu à connaître en première instance — Requête accueillie — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 5, 322, 1101, 1716(2)(b) — Judicature Act, R.S.A. 1980, chap. J-1, art. 25 — Judicature Act, R.S.O. 1980, chap. 223, art. 35.*

Le procureur général du Canada demande l'autorisation d'intervenir dans une demande d'un bref de prohibition qui soulève des questions constitutionnelles importantes concernant la compétence du CRTC et du Parlement canadien. La requérante du bref fait valoir que, bien que les *Règles de la Cour fédérale* prévoient l'intervention du procureur général à la Cour d'appel dans des cas de ce genre, les Règles ne prévoient pas directement une telle intervention dans la Division de première instance. Elle fait valoir en outre que l'intervention n'est ni utile ni nécessaire puisque l'intérêt du CRTC à défendre sa compétence est le même que celui du procureur général, et qu'ils seront tous deux représentés par un avocat du ministère de la Justice. Enfin, elle fait valoir que puisque le procureur général

has a right to participate in them without the need of a judgment from the Court.

Held, the motion should be allowed and the Attorney General added as a party respondent, certain of his rights as such being specified.

Whether or not Rules 5 and 1716(2)(b) apply, the decision whereby the Court of Appeal added CNCP Telecommunications as party respondent in the prohibition proceedings in the present case is authority for allowing this motion.

The Attorney General's intervention is desirable since there might be some doubt as to whether the CRTC would defend its jurisdiction as vigorously as would the former on the constitutional issue. It is also advisable in view of the comments of Estey J. in rendering the judgment of the Supreme Court of Canada in *Northwestern Utilities Limited et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684, on the impropriety of an administrative tribunal actively participating in judicial confrontations with a party which had been before it in the first instance.

It is appropriate that judgment be rendered specifying the extent of the Attorney General's right of participation since it might otherwise be severely limited. The risk that allowing this application might delay the proceedings as a result of numerous other applications by interested parties is not a valid ground for denying this motion.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Northwestern Utilities Limited et al. v. City of Edmonton, [1979] 1 S.C.R. 684; *Brywall Manufacturing Ltd. v. Try-1 International Ltd., et al.*, [1975] F.C. 376; 19 C.P.R. (2d) 38 (T.D.).

COUNSEL:

J. Rooke for applicant.
D. J. Rennie and *G. A. van Koughnett* for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.
C. R. O. Munro, Q.C. for respondent CNCP Telecommunications.
E. A. Bowie, Q.C. for Attorney General of Canada.

SOLICITORS:

Burnet, Duckworth & Palmer, Calgary, Alberta, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission and for the Attorney General of Canada.
Law Department, Canadian Pacific, Montreal, for respondent CNCP Telecommunications.

a reçu l'avis des procédures, il a droit d'y participer sans qu'un jugement de la Cour soit nécessaire.

Jugement: la requête est accueillie et le procureur général est constitué intimé; certains de ses droits d'intimé sont précisés.

a Que les Règles 5 et 1716(2)(b) s'appliquent ou non, la décision de la Cour d'appel qui a ajouté CNCP Télécommunications comme intimée dans les procédures en l'espèce justifie d'accueillir la présente requête.

b L'intervention du procureur général est souhaitable puisqu'on peut douter que le CRTC défende sa compétence avec autant d'insistance que voudrait le faire le procureur général sur la question constitutionnelle. Elle est également souhaitable compte tenu des remarques du juge Estey dans l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Northwestern Utilities Limited et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, concernant c l'inconvenance d'un tribunal administratif qui s'oppose activement en cour à une partie au litige qu'il a eu à connaître en première instance.

d Il convient de préciser au jugement l'étendue du droit du procureur général de participer au débat puisque ce droit pourrait autrement être sérieusement restreint. La crainte que le fait d'accueillir la présente requête oblige à suspendre les procédures en conséquence des nombreuses autres demandes que peuvent faire valoir les parties intéressées ne constitue pas un motif valable pour rejeter la présente requête.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Northwestern Utilities Limited et autre c. Ville d'Edmonton, [1979] 1 R.C.S. 684; *Brywall Manufacturing Ltd. c. Try-1 International Ltd., et autres*, [1975] C.F. 376; 19 C.P.R. (2d) 38 (1^{re} inst.).

AVOCATS:

J. Rooke pour la requérante.
D. J. Rennie et *G. A. van Koughnett* pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, intimé.
C. R. O. Munro, c.r., pour CNCP Télécommunications, intimée.
E. A. Bowie, c.r., pour le procureur général du Canada.

PROCUREURS:

Burnet, Duckworth & Palmer, Calgary (Alberta), pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (intimé) et pour le procureur général du Canada.
Contentieux, Canadien Pacifique, Montréal, pour CNCP Télécommunications, intimée.

The following are the reasons for order rendered in English by

WALSH J.: UPON a motion for an order granting leave to the Attorney General of Canada to intervene in the trial of this action upon the following terms:

- a) that the Attorney General of Canada may be represented by counsel at all stages of these proceedings;
- b) that counsel for the Attorney General of Canada may file such evidence by way of affidavit as he considers necessary;
- c) that counsel for the Attorney General of Canada may cross-examine upon such affidavit evidence as may be filed by the parties hereto; and
- d) that counsel for the Attorney General of Canada may make such oral and written representations as are necessary; and upon reading the affidavit of Donald Kubesh, filed; and upon hearing representations from counsel representing all parties.

REASONS FOR ORDER

The factual background leading to this motion can be briefly summarized as follows:

On September 17, 1982, CNCP Telecommunications applied to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission for an order, pursuant to the *Railway Act* [R.S.C. 1970, c. R-2] and the *National Transportation Act* [R.S.C. 1970, c. N-17] compelling, *inter alia*, Alberta Government Telephones to afford to CNCP Telecommunications access to all reasonable and proper facilities for the receiving, forwarding and delivery of telegraphic and telephonic messages upon and from its telegraph and telephone lines.

On October 18, 1982, Alberta Government Telephones instituted proceedings by an originating notice of motion seeking a writ of prohibition to prevent the CRTC from proceeding with the said application on the basis that it is without jurisdiction to grant the relief sought. The applica-

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE WALSH: LA COUR, saisie d'une requête du procureur général du Canada qui demande l'autorisation d'intervenir dans l'instance aux conditions suivantes, savoir:

- a) le procureur général du Canada peut être représenté par son substitut dans toutes les procédures en l'espèce;
- b) le substitut du procureur général du Canada peut déposer par affidavit les éléments de preuve qu'il estime nécessaires;
- c) le substitut du procureur général du Canada peut contre-interroger un témoin au sujet d'un affidavit que peuvent produire les parties en l'espèce; et
- d) le substitut du procureur général du Canada peut présenter oralement ou par écrit les observations qu'il estime nécessaires; lecture faite de l'affidavit de Donald Kubesh;

et après audition des observations des avocats des parties, rend son ordonnance fondée sur les motifs suivants.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

Les faits à l'origine de la présente requête peuvent être résumés comme suit.

Le 17 septembre 1982, CNCP Télécommunications a demandé au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes de délivrer une ordonnance, conformément à la *Loi sur les chemins de fer* [S.R.C. 1970, chap. R-2] et à la *Loi nationale sur les transports* [S.R.C. 1970, chap. N-17], pour obliger notamment la Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta à donner à CNCP Télécommunications accès à toutes ses installations qui permettent de recevoir, de transmettre et de délivrer des messages télégraphiques et téléphoniques sur ses lignes télégraphiques et téléphoniques et à partir de celles-ci.

Le 18 octobre 1982, la Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta a intenté, par avis de requête introductif d'instance, des procédures qui visent à obtenir un bref de prohibition pour empêcher le CRTC d'entendre ladite requête pour le motif qu'il n'a pas compé-

tion for a writ of prohibition raises two significant questions of law in which the Attorney General of Canada has a direct interest, namely whether the CRTC is without jurisdiction to grant the relief sought by CNCP Telecommunications because the said *Railway Act* and *National Transportation Act* do not bind Alberta Government Telephones which is an agent of the Crown in right of Alberta and secondly, whether the matter of interconnection of transcontinental and international telecommunications traffic with the facilities of Alberta Government Telephones is within the legislative competence of the Parliament of Canada.

Disputes between various provincial governments and their agencies and the Federal Government respecting control over telecommunications in this rapidly growing and increasingly complex industry are matters of serious national importance and raise difficult legal issues, some of which have not yet been resolved.

The fact that the Attorney General of Canada had an interest in the matter was recognized by the applicant for the writ of prohibition Alberta Government Telephones which gave notice of the application to it as well as to the CRTC, CNCP Telecommunications and the Attorney General of Alberta. The proceedings were instituted in Alberta and this would be a requirement of section 25 of the Alberta *Judicature Act*.¹ A similar requirement respecting notice is found in section 35 of the Ontario *Judicature Act*.² Rule 1101 of the Federal Court of Appeal [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663] provides that where any constitutional question or any question of general importance is raised the Attorney General of Canada or the Attorney General of any interested province may apply for leave to intervene "or for leave to file a memorandum of facts and law and to appear by counsel and take part in the hearing". There is no similar specific provision for intervention in the Trial Division. In the case of *Brywall Manufac-*

tence pour accorder le redressement demandé. La requête en prohibition soulève deux questions de droit importantes qui intéressent directement le procureur général du Canada. En premier lieu, le CRTC est-il sans compétence pour accorder le redressement que demande CNCP Télécommunications parce que la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi nationale sur les transports* ne lient pas la Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta qui est un mandataire de la Couronne du chef de la province? En second lieu, l'interconnexion du trafic des télécommunications transcontinentales et internationales aux installations de la Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta relève-t-elle de la compétence législative du Parlement du Canada?

Les litiges qui opposent les gouvernements et organismes provinciaux au gouvernement fédéral, en matière de contrôle des télécommunications, dans une industrie extrêmement complexe et en rapide expansion, sont des questions d'une grande importance nationale et soulèvent des questions de droit difficiles dont certaines ne sont pas encore résolues.

La Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta, qui demande le bref de prohibition, a reconnu l'intérêt qu'a le procureur général du Canada dans cette question et, tout comme pour le CRTC, CNCP Télécommunications et le procureur général de l'Alberta, elle lui a donné avis de la requête. Les procédures ont été intentées en Alberta et l'obligation de donner l'avis est prévu à l'article 25 de la *Judicature Act*¹ de l'Alberta. L'article 35 de la *Judicature Act*² de l'Ontario comporte une disposition analogue. La Règle 1101 de la Cour d'appel fédérale [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663] prévoit que lorsqu'une question d'ordre constitutionnel ou une question d'intérêt général se pose, le procureur général du Canada ou le procureur général d'une province intéressée peut demander la permission d'intervenir «ou la permission de déposer un exposé des faits et du droit et de comparaître par procureur et de participer à l'audition». La Division de première instance n'a pas de disposition précise

¹ R.S.A. 1980, c. J-1.

² R.S.O. 1980, c. 223.

¹ R.S.A. 1980, chap. J-1.

² R.S.O. 1980, chap. 223.

turing Ltd. v. Try-1 International Ltd., et al.,³ Rule 5, sometimes referred to the "Gap" Rule was invoked so as to permit intervention pursuant to the rules of the Quebec *Code of Civil Procedure* which do not apply in this case. It is some authority however for permitting intervention in the Trial Division in appropriate circumstances.

Two motions came on for hearing before Justice Mahoney in this matter on which he rendered judgments on November 3, 1982. In the first of these the applicant Alberta Government Telephones sought the issue of an interim order to adjourn the proceedings pending final determination of the application for a writ of prohibition. This was found not to be necessary since the CRTC agreed not to proceed with the CNCP application for intervention in the meanwhile. The second part of the motion sought leave to give notice to any person not yet given notice, so that any interested party could seek leave to intervene, and that respondents (only the CRTC at that stage of proceedings) and authorized intervenors prepare such oral and written submissions as the Court might allow to provide a full and adequate hearing of the facts and arguments relative to the jurisdiction of the CRTC, and for special directions for the conduct of the originating notice of motion. Justice Mahoney found that none of the directions sought were reasonably necessary for the due disposition of the application and added: "In any event, and in particular in view of Rule 1101, the Court is of the view that the procedure contemplated by this part of the motion as it involves participation of intervenors, is not available in the Trial Division." On the same date he rendered judgment on an application by CNCP Telecommunications for the right to intervene as a party respondent stating:

The application to be joined as a party Respondent is denied, however CNCP Telecommunications is a person within Rule 322 and should be given notice of all proceedings herein and may make representations, by its counsel, on the hearing of the application and all interlocutory proceedings. Except as may be expressly ordered, it shall neither be entitled nor liable to costs.

³ [[1975] F.C. 376]; 19 C.P.R. (2d) 38 [T.D.].

analogue relative à l'intervention. Dans *Brywall Manufacturing Ltd. c. Try-1 International Ltd., et autres*³, la Règle 5, dite «règle des lacunes», a été invoquée pour permettre une intervention conformément au *Code de procédure civile* du Québec, qui ne s'applique pas en l'espèce. Cette décision autorise cependant à admettre l'intervention devant la Division de première instance lorsque les circonstances le permettent.

Dans l'instance, deux requêtes ont été entendues par le juge Mahoney qui a rendu jugement le 3 novembre 1982. Dans la première, la Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta demandait une ordonnance provisoire visant à suspendre les procédures en attendant une décision finale sur la demande de bref de prohibition. La Cour a décidé que cela n'était pas nécessaire puisque le CRTC avait accepté de ne pas procéder dans l'intervalle sur la demande d'intervention de CNCP. La deuxième partie de la requête visait à obtenir l'autorisation de donner avis à toute personne qui n'en aurait pas encore reçu, pour que toute partie intéressée puisse demander l'autorisation d'intervenir et que les intimés (le CRTC seulement à ce stade des procédures) et les intervenants autorisés puissent préparer les arguments oraux et écrits que la Cour peut permettre pour assurer une audition complète des faits et des arguments relatifs à la compétence du CRTC; elle visait également à obtenir des directives particulières relativement à l'audition de l'avis de requête introductif d'instance. Le juge Mahoney a conclu qu'aucune des directives demandées n'était raisonnablement nécessaire pour statuer sur la requête et a ajouté [TRADUCTION] «En tout état de cause, et compte tenu en particulier de la Règle 1101, la Cour est d'avis que la procédure envisagée dans cette partie de la requête ne peut être accordée en Division de première instance puisqu'elle comporte la participation d'intervenants.» Le même jour, il a rendu jugement sur une requête de CNCP Télécommunications visant à obtenir le droit d'intervenir comme intimée et il a dit:

[TRADUCTION] La requête visant à intervenir comme intimée est rejetée; cependant, CNCP Télécommunications est une personne visée à l'article 322 des Règles; elle devrait donc recevoir avis de toutes les procédures de l'instance et peut présenter des observations, par son avocat, à l'audition de la requête et dans tous les incidents. Sauf ordre exprès au contraire, aucun dépens ne pourra lui être accordé ni imposé.

³ [[1975] C.F. 376]; 19 C.P.R. (2d) 38 [1^{er} inst.].

CNCP Telecommunications were not satisfied with this limited right to make representations on the hearing of the application and all interlocutory proceedings so appealed this order, which appeal was allowed by judgment of the Federal Court of Appeal dated March 16, 1983, reading as follows:

The appeal is allowed, the order of the Trial Division is set aside and the appellant is added as a party Respondent to the prohibition proceedings instituted by Alberta Government Telephones in order to prevent the Canadian Radio Television and Telecommunication Commission from proceeding with the application made to it by the appellant on the 17th day of September, 1982. The appellant shall be entitled to their costs in this Court and in the Court below.

This judgment appears to recognize the right of the Trial Division to add an interested party as a party respondent which is what CNCP Telecommunications had sought.

While no specific reference was made in the appeal judgment to the *Federal Court Rules* it may be that this joinder is covered by Rule 1716(2)(b) which reads as follows:

Rule 1716. . . .

(2) At any stage of an action the Court may, on such terms as it thinks just and either of its own motion or on application,

(b) order any person who ought to have been joined as a party or whose presence before the Court is necessary to ensure that all matters in dispute in the action may be effectually and completely determined and adjudicated upon, to be added as a party,

but no person shall be added as a plaintiff without his consent signified in writing or in such other manner as the Court may find to be adequate in the circumstances.

From a procedural point of view it appears to me to make little difference whether a party who seeks to intervene with full rights to participate in the proceedings in the same manner as any other party is designated as an intervenant or is actually joined as a party, in this case as an additional respondent.

On the hearing of the present motion to give the Attorney General of Canada the right to intervene, counsel for Alberta Government Telephones opposed this application on various grounds. The first two, namely that the decision of Justice Mahoney on the CNCP intervention is *res judicata*, and that in any event in the absence of a specific rule there is no jurisdiction for the Trial Division to grant a right to intervene have already

CNCP Télécommunications n'était pas satisfaite de ce droit restreint de présenter des observations à l'audition de la requête et des incidents; elle a fait appel de cette ordonnance et la Cour d'appel fédérale a accueilli l'appel dans un arrêt en date du 16 mars 1983 qui se lit en partie comme suit:

[TRADUCTION] L'appel est accueilli, l'ordonnance de la Division de première instance est annulée et l'appelante est ajoutée comme intimée dans l'instance intentée par la Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta et qui vise à empêcher le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes d'entendre la requête que l'appelante lui a soumise le 17 septembre 1982. L'appelante a droit aux dépens dans cette Cour et dans la Cour d'instance inférieure.

Cet arrêt paraît reconnaître le droit de la Division de première instance d'ajouter comme intimée une partie intéressée, comme l'avait demandé CNCP Télécommunications.

Bien que l'arrêt ne mentionne pas de façon précise les *Règles de la Cour fédérale*, il se peut que cette constitution de partie soit prévue à la Règle 1716(2)(b) qui se lit:

Règle 1716. . . .

(2) La Cour peut, à tout stade d'une action, aux conditions qu'elle estime justes, et soit de sa propre initiative, soit sur demande,

(b) ordonner que soit constituée partie une personne qui aurait dû être constituée partie ou dont la présence devant la Cour est nécessaire pour assurer qu'on pourra valablement et complètement juger toutes les questions en litige dans l'action et statuer sur elles,

toutefois, nul ne doit être constitué codemandeur sans son consentement notifié par écrit ou de telle autre manière que la Cour peut juger adéquate dans les circonstances.

Du point de vue de la procédure, il m'apparaît de peu d'importance qu'une partie qui cherche à intervenir avec plein droit de participer aux procédures comme toute autre partie soit désignée comme intervenante ou qu'elle soit véritablement constituée partie, comme intimée additionnelle en l'espèce.

À l'audition de la présente requête qui vise à donner au procureur général du Canada le droit d'intervenir, l'avocat de la Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta a fait valoir plusieurs objections. Les deux premiers moyens, savoir que la décision du juge Mahoney relativement à l'intervention de CNCP Télécommunications est *res judicata* et qu'en tout état de cause et en l'absence de règle précise, la Division

been disposed of as a result of the decision of the Court of Appeal. Counsel's third objection is that no intervention is necessary or useful in any event since the interest of the CRTC in defending its jurisdiction is identical with that of the Attorney General of Canada both of whom will be represented by counsel from the Department of Justice. It is his contention that the mere fact of having been given notice of the proceedings gives the Attorney General of Canada the right to participate in them without the need of any judgment of the Court. It may well be however that such participation without the benefit of a judgment ordering the Attorney General to be added as a party to the proceedings, whether as an additional respondent or intervenant, might permit only a limited participation such as that ordered by the judgment of Mr. Justice Mahoney. Counsel for the Attorney General contends, I believe quite properly, that the right to make representations at the hearing of the application without being permitted to file evidence by way of affidavit or to cross-examine the affidavit evidence filed by other parties is insufficient. The Attorney General of Canada might well wish to cross-examine the witness or to present evidence at the initial hearing of the application for a writ of prohibition, as, if it did not do so, no such evidence would be before the Court of Appeal or the Supreme Court of Canada in any further appeals which might become necessary. There might even be some doubt as to whether the CRTC would defend its jurisdiction as vigorously as the Attorney General of Canada might wish to do on the constitutional issue. In the Supreme Court case of *Northwestern Utilities Limited et al. v. City of Edmonton*⁴ the Board itself vigorously supported its administrative decision before the Supreme Court. At page 709, Estey J. in rendering the judgment of the Court states:

Such active and even aggressive participation can have no other effect than to discredit the impartiality of an administrative tribunal either in the case where the matter is referred back to it, or in future proceedings involving similar interests and issues of the same parties. The Board is given a clear opportunity to make its point in its reasons for its decision, and it abuses one's notion of propriety to countenance its participation as a full-fledged litigant in this Court, in complete adversarial confrontation with one of the principals in the contest before the Board itself in the first instance.

⁴ [1979] 1 S.C.R. 684.

de première instance n'a pas compétence pour accorder un droit d'intervenir, ont déjà été rejetés en conséquence de l'arrêt de la Cour d'appel. Le troisième moyen de la Commission porte qu'en tout état de cause, l'intervention n'est ni utile ni nécessaire puisque l'intérêt du CRTC à défendre sa compétence est le même que celui du procureur général du Canada et qu'ils seront tous deux représentés par un avocat du ministère de la Justice. Il fait valoir que le simple fait d'avoir reçu l'avis des procédures donne au procureur général du Canada le droit d'y participer sans qu'un jugement de la Cour soit nécessaire. Cependant, il est possible que cette participation, si elle ne découle pas d'un jugement qui ordonne de constituer le procureur général du Canada partie à ces procédures, ne soit qu'une participation restreinte du genre de celle qu'a ordonnée le juge Mahoney. Le substitut du procureur général fait valoir, avec raison je crois, que le droit de présenter des observations à l'audition de la requête sans pouvoir produire de preuves par affidavit ni contre-interroger sur un affidavit produit par les autres parties n'est pas suffisant. Le procureur général du Canada peut vouloir contre-interroger un témoin ou présenter une preuve à l'audition en première instance de la requête visant à obtenir un bref de prohibition, car s'il ne le fait pas, cette preuve ne pourra pas être soumise dans le cadre des appels éventuels en Cour d'appel et en Cour suprême du Canada. On pourrait même douter que le CRTC défende sa compétence avec autant d'insistance que le procureur général du Canada voudrait le faire sur la question constitutionnelle. Dans l'arrêt de la Cour suprême *Northwestern Utilities Limited et autre c. Ville d'Edmonton*⁴, la Commission elle-même a soutenu avec vigueur sa décision administrative devant la Cour suprême. Le juge Estey, qui a rendu le jugement de la Cour, dit à la page 709:

Une participation aussi active ne peut que jeter le discrédit sur l'impartialité d'un tribunal administratif lorsque l'affaire lui est renvoyée ou lorsqu'il est saisi d'autres procédures concernant des intérêts et des questions semblables ou impliquant les mêmes parties. La Commission a tout le loisir de s'expliquer dans ses motifs de jugement et elle a enfreint de façon inacceptable la réserve dont elle aurait dû faire preuve lorsqu'elle a participé aux procédures comme partie à part entière, en opposition directe à une partie au litige dont elle avait eu à connaître en première instance.

⁴ [1979] 1 R.C.S. 684.

Certainly no such objection could be made to an appeal by the Attorney General of Canada on the very important constitutional issue of the jurisdiction of the CRTC in this matter.

It is true that the interests of CNCP Telecommunications which was added as a party by the judgment of the Court of Appeal are not identical to those of the Attorney General of Canada, although it would wish to maintain jurisdiction of the CRTC, as presumably would the CRTC itself. CNCP has an important commercial interest in having their application heard by the CRTC and in fact it was as a result of this application that Alberta Government Telephones seeks the writ of prohibition. The Attorney General of Canada on the other hand has no commercial interest in the matter but has a very serious interest in the maintenance of federal control over telecommunications. Whether the interest of CNCP Telecommunications is greater or less than that of the Attorney General of Canada is not a matter which this Court is called upon to decide, but if there were good and valid reasons why CNCP Telecommunications should be added as a party with full right of participation I find that the same applies to the Attorney General of Canada. While Alberta Government Telephones contends that permitting the Attorney General of Canada to become a party to the proceedings will open the door to similar applications by Attorneys General of various interested provinces and perhaps a number of other interested persons and organizations, it would appear that most of the persons and organizations named in an affidavit by Avrem Cohen, General Counsel of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission as being likely to have an interest in the application of CNCP before it are primarily interested in the merits of that application rather than in the jurisdiction of the CRTC to consider the application. In any event any further applications for intervention will have to be dealt with on their respective merits, and the fact that this may complicate and perhaps extend or delay the hearing of the application for a writ of prohibition is not a valid ground for refusing the present motion to intervene, which will therefore be granted.

Il est évident qu'on ne pourrait faire ce genre d'objection à un appel du procureur général du Canada sur l'importante question constitutionnelle de la compétence du CRTC en l'espèce.

a

Certes, les intérêts de CNCP Télécommunications, qui a été constituée partie par l'arrêt de la Cour d'appel, ne sont pas identiques à ceux du procureur général du Canada, bien qu'elle souhaite, tout comme le CRTC lui-même probablement, le maintien de la compétence du CRTC. CNCP a un intérêt commercial important à ce que sa requête soit entendue par le CRTC et de fait, c'est en conséquence de cette requête que la Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta demande un bref de prohibition. En revanche, le procureur général du Canada n'a pas d'intérêt commercial en l'espèce, mais il a un très grand intérêt au maintien du contrôle fédéral sur les télécommunications. Cette Cour n'est pas appelée à décider si l'intérêt de CNCP Télécommunications est plus important que celui du procureur général du Canada, mais s'il y avait des motifs suffisants et valables de constituer CNCP Télécommunications partie à l'instance avec plein droit d'y participer, j'estime que c'est également vrai dans le cas du procureur général du Canada. La Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta prétend que permettre au procureur général du Canada d'être constitué partie aux procédures dans l'instance rendra possible la présentation d'autres requêtes semblables par les procureurs généraux de diverses provinces intéressées et peut-être par plusieurs autres personnes et organismes intéressés; il semble toutefois que la plupart des personnes et des organismes qu'un affidavit d'Avrem Cohen, avocat général du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, désigne comme étant susceptibles d'avoir un intérêt dans la requête de CNCP au Conseil, s'intéressent principalement aux questions de fond qu'elle soulève et non à la compétence du CRTC d'entendre cette requête. En tout état de cause, toute autre demande d'intervention devra être examinée par elle-même, et le fait que cela puisse compliquer et peut-être prolonger ou reporter l'audition de la requête visant à obtenir un bref de prohibition ne constitue pas un motif valable pour rejeter la présente requête en intervention, qui est par conséquent accueillie.

j

ORDER

The Attorney General of Canada is added as a party respondent to the prohibition proceedings instituted by Alberta Government Telephones in order to prevent the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission from proceeding with the application made to it by CNCP Telecommunications on September 7, 1982. The Attorney General of Canada may be represented by counsel at all stages of said proceedings and may file such evidence by way of affidavit as he considers necessary, may cross-examine upon such affidavit evidence as may be filed by the parties hereto, and may make such oral and written representations as are necessary.

With costs.

ORDONNANCE

Le procureur général du Canada est constitué intimé aux procédures visant à obtenir un bref de prohibition intentées par la Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta en vue d'empêcher le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes d'entendre la requête que lui a présentée CNCP Télécommunications le 7 septembre 1982. Le procureur général du Canada peut être représenté par avocat à toutes les étapes des procédures et peut produire les preuves par affidavit qu'il estime nécessaires; il peut contre-interroger sur tout affidavit produit par une partie aux présentes et peut présenter les observations orales et écrites qu'il estime nécessaires.

Avec dépens.