

A-737-86

A-737-86

Bell Canada (*Appellant*)

v.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (*Respondent*)

INDEXED AS: *BELL CANADA v. CANADA (CANADIAN RADIO-TELEVISION AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION)*

Court of Appeal, Pratte, Marceau and Hugessen JJ.—Montréal, May 21 and 22; Ottawa, July 10, 1987.

Telecommunications — Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) — Jurisdiction — Appeal from CRTC order directing Bell Canada (Bell) to give subscribers one-time credit of 206 million dollars — CRTC granting interim rate increase in 1984, but suspending increase in 1985 due to Bell's improved financial performance — Subsequently finding Bell earned excess revenues in 1985 and 1986 — Appeal allowed — CRTC not having jurisdiction to make order — Railway Act only giving CRTC power to approve, suspend or disallow tariffs and tolls — Bell's obligation to charge tolls previously approved not exposing Bell to order not fixing tolls and tariffs — Railway Act, s. 321(5) giving CRTC power to make orders with respect to all matters relating to traffic, tolls and tariffs, only defining powers in context of Act, and not creating fundamental new powers — Order relating to profits and revenues, not tolls and tariffs — Case law that public utility board not having authority to deal with excess or deficiency of earnings — CRTC not having jurisdiction to order retroactive decrease of tolls — Power to vary rates in s. 63 of National Transportation Act not implying power to vary with retroactive effect — "Vary" neutral with respect to power to act retroactively — National Transportation Act, s. 57(2) power to make interim orders and to reserve for later final determination, distinguished from s. 57(1) and s. 63 power to make orders finally disposing of matter — Regulatory role prospective only as indicated by Railway Act, s. 320(2), tolls "to be" charged.

Construction of statutes — National Transportation Act, s. 63 giving Commission power to "review, rescind, change, alter or vary" any order — Power to vary not implying power to change rates retroactively — "Vary" neutral with respect to power to act retroactively — Parliament not intending s. 63 to give Commission power to destroy rights created by original order — S. 57(2) giving Commission power to make interim

Bell Canada (*appelante*)

c.

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (*intimé*)

RÉPERTORIÉ: *BELL CANADA c. CANADA (CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES)*

Cour d'appel, juges Pratte, Marceau et Hugessen—Montréal, 21 et 22 mai; Ottawa, 10 juillet 1987.

Télécommunications — Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) — Compétence — Appel est interjeté d'une ordonnance du CRTC qui prescrivait à Bell Canada (Bell) de donner à ses abonnés un crédit forfaitaire de 206 millions de dollars — Le CRTC a accordé une majoration tarifaire provisoire à Bell en 1984 mais a suspendu cette majoration en 1985 étant donné l'amélioration de son rendement financier — Il a ensuite conclu que Bell avait réalisé des revenus excédentaires en 1985 et en 1986 — Appel accueilli — Le CRTC n'avait pas la compétence voulue pour prononcer l'ordonnance attaquée — La Loi sur les chemins de fer n'habilite le CRTC qu'à approuver, suspendre ou rejeter les tarifs et les taxes — L'obligation faite à Bell de ne réclamer que les taxes préalablement approuvées ne l'expose pas à une ordonnance ne fixant pas des taxes et des tarifs — L'art. 321(5) de la Loi sur les chemins de fer, qui accorde au CRTC le pouvoir de rendre des ordonnances relativement à toute question ayant trait au trafic, aux taxes et aux tarifs, ne fait que définir des pouvoirs dans le contexte de la Loi et ne crée point de nouveaux pouvoirs fondamentaux — L'ordonnance visée a trait aux profits et aux revenus, non aux taxes et aux tarifs — Une décision déclare qu'une commission des services publics n'a pas l'autorité voulue pour traiter d'un excédent ou d'une insuffisance de revenus — Le CRTC n'a pas compétence pour ordonner une réduction rétroactive des taxes — Le pouvoir de modifier des taux prévu à l'art. 63 de la Loi nationale sur les transports n'implique pas le pouvoir de les modifier rétroactivement — Le terme «modifier» est neutre en ce qui concerne le pouvoir d'agir rétroactivement — Le pouvoir prévu à l'art. 57(2) de la Loi nationale sur les transports de rendre des ordonnances provisoires et de porter à plus tard la décision définitive est distingué du pouvoir prévu aux art. 57(1) et 63 de rendre des ordonnances statuant de façon définitive sur une question donnée — Le rôle de réglementation du CRTC ne s'étend à l'avenir que dans la mesure prévue à l'art. 320(2) de la Loi sur les chemins de fer, qui parle des taxes «que peut» exiger une compagnie.

Interprétation des lois — L'art. 63 de la Loi nationale sur les transports confère à la Commission le pouvoir de «réviser, rescinder, changer ou modifier» toute ordonnance — Le pouvoir de modifier ses ordonnances n'implique pas celui de modifier des tarifs rétroactivement — Le terme «modifier» est neutre en ce qui concerne le pouvoir d'agir rétroactivement — Le Parlement, en adoptant l'art. 63, n'entendait pas investir le

order, "instead of making an order final in the first instance" — S. 57 of general nature meant to apply to all orders and decisions of Canadian Transport Commission and CRTC — S. 57(2) order not intended to finally dispose of application as opposed to s. 57(1) or s. 63 order — "Interim" meaning "in the meantime" — Presumption against retrospective operation of legal enactment.

This is an appeal from a decision of the CRTC directing Bell Canada to give its subscribers a one-time credit of 206 million dollars representing alleged excess revenue earned in 1985 and 1986. In May, 1984, Bell's application for rate increases was denied but in December, the Commission granted a 2 per cent interim rate increase. In April, 1985, the CRTC refused to grant final approval of this increase and decided to postpone the matter until a hearing in 1986. In August, 1985, the Commission directed Bell to suspend the interim rate increases due to Bell's improved financial performance. Although Bell sought to withdraw its application for a general rate increase, the CRTC decided to proceed, in that the question of the appropriate rate of return for Bell had not been reviewed at an oral hearing since 1981. This hearing resulted in the decision in dispute. The Commission considered the question of what was a permissible return on equity, and determined that Bell had earned excess revenue of 206 million dollars in 1985 and 1986. It then provided for a rate reduction effective January 1, 1987. With respect to 1985 and 1986 it directed Bell to give a one-time credit to subscribers of record. The issue is whether the CRTC had the statutory power to make such an order. The appellant submits that the Commission is empowered only to prescribe tolls. The respondent adopted two contrary approaches in reply: 1) the Commission is not limited to prescribing tolls; 2) the order to allow a credit must be treated merely as a means of giving effect to the establishment of rates for a period already past.

Held (Hugessen J. dissenting), the appeal should be allowed. The Commission did not have jurisdiction to make the disputed order.

Per Marceau J.: 1. The argument that the Commission is not limited to prescribing tolls is based on Bell's status as a public utility whose works have been declared to be for the general advantage of Canada, and the role of the Commission in preventing Bell from abusing its privileged position as operator of a monopoly. The respondent relied on paragraph 46(1)(b) of the *National Transportation Act* which gives the Commission general powers to make "orders or regulations . . . for carrying the *Railway Act* into effect" and subsection 321(5) of the *Railway Act* which gives the Commission power to make orders with respect to all matters relating to traffic, tolls and tariffs. In order to regulate the nature and quality of services provided, the CRTC must have a supervising and regulating authority which goes beyond the fixing of tariffs and tolls. But the Act

Conseil du pouvoir de réduire à néant les droits créés par son ordonnance originale — L'art. 57(2) donne à la Commission le pouvoir de rendre «tout d'abord, au lieu d'une ordonnance définitive», une ordonnance provisoire — L'art. 57, qui a un caractère général, est destiné à s'appliquer à toutes les ordonnances et décisions de la Commission canadienne des transports et du CRTC — L'art. 57(2) n'entend pas statuer de façon définitive sur une demande, ce qui n'est pas le cas de l'ordonnance fondée sur l'art. 57(1) ou sur l'art. 63 — Le mot «provisoire» signifie «entre temps» — Il existe une présomption selon laquelle un texte législatif n'a pas d'effet rétroactif.

b Appel est interjeté d'une décision du CRTC prescrivant à Bell Canada d'accorder à ses abonnés un crédit forfaitaire de 206 millions de dollars représentant les revenus excédentaires qu'elle aurait réalisés pour les années 1985 et 1986. En mai 1984, la demande de majoration tarifaire de Bell a été refusée, mais en décembre, le Conseil lui a accordé une majoration tarifaire provisoire de 2 %. En avril 1985, le CRTC a refusé d'approuver cette augmentation de façon définitive et a décidé de reporter l'examen de la question jusqu'à une audience en 1986. En août 1985, devant l'amélioration du rendement financier de Bell, le Conseil a prescrit à celle-ci de suspendre les majorations tarifaires provisoires. Bien que Bell ait cherché à retirer sa requête visant une majoration tarifaire générale, le CRTC a décidé de procéder à un examen du taux de rendement approprié de Bell, puisque cette question n'avait pas été examinée dans le cadre d'une audience avec comparution depuis 1981. Cette audience a conduit à la décision contestée en l'espèce. Le Conseil a examiné la question de savoir quel taux de rendement de l'avoir moyen des détenteurs d'actions ordinaires pouvait être autorisé, et a décidé que Bell avait réalisé un revenu excédentaire de 206 millions de dollars en 1985 et 1986. Il a alors prescrit un taux de réduction devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1987. En ce qui a trait aux années 1985 et 1986, il a ordonné à Bell de donner un crédit forfaitaire à ses abonnés inscrits. Le litige consiste à savoir si le Conseil était investi par la loi du pouvoir de rendre une telle ordonnance. L'appelante prétend que la Commission n'est habilitée qu'à prescrire des taxes. L'intimé a, en réponse à cet argument, proposé deux manières opposées d'aborder la question: (1) le Conseil n'est pas seulement habilité à prescrire des taxes; (2) l'ordonnance prescrivant le crédit forfaitaire doit être uniquement considérée comme un moyen de donner effet à une détermination de tarif pour une période déjà écoulée.

Arrêt (le juge Hugessen dissident): l'appel devrait être accueilli. Le Conseil n'avait pas compétence pour rendre l'ordonnance contestée.

Le juge Marceau: 1. L'argument que le Conseil n'est pas seulement habilité à prescrire des taxes est fondé sur le statut juridique résultant à Bell du fait qu'elle dispense un service public dont les travaux ont été déclarés être à l'avantage général du Canada ainsi que sur le rôle dévolu au Conseil d'empêcher Bell d'abuser de la situation privilégiée découlant de son monopole. L'intimé s'est appuyé sur l'alinéa 46(1)b) de la *Loi nationale sur les transports*, qui confère à la Commission les pouvoirs généraux de rendre «des ordonnances ou établir des règlements . . . pour assurer l'exécution de la *Loi sur les chemins de fer*» ainsi que sur le paragraphe 321(5) de la *Loi sur les chemins de fer* qui habilite la Commission à émettre des ordonnances au sujet de tout ce qui a trait au trafic, aux taxes et aux tarifs. Afin de réglementer la nature et la qualité des

does not give the Commission power to deal with tariffs and tolls other than by approving, suspending or disallowing them. Bell's sole obligation with respect to tariffs and tolls is to charge only those tolls previously approved, and the existence of such an obligation cannot expose Bell to an order which in no way fixes tariffs or tolls. Subsection 321(5) did not intend to say otherwise as its purpose was to define powers in the sole context of the *Railway Act*. A general power to make orders for the purpose of carrying other statutes into effect does not create fundamental new powers. The order in dispute relates to profit and revenue. Merely because the main source of that profit and revenue has been charges for services rendered established in accordance with tariffs approved by the Commission does not make them a matter "relating to traffic, tolls and tariffs". *Calgary (City) & Home Oil Co. v. Madison Natural Gas Co. & Br. American Utilities Ltd.* (1959), 19 D.L.R. (2d) 655 (Alta. S.C.), is authority for the proposition that a public utility board such as the Commission does not have authority to deal with an excess or deficiency of earnings.

2. The second argument is that the true nature of the decision is a "disallowance" of the tolls for 1985 and 1986 and its true effect is to bring about a substitution "of a tariff satisfactory to the Commission" pursuant to paragraph 321(4)(b) of the *Railway Act*. That reasoning displayed a confusion between the decision's goal and its true nature. That distinction was crucial when the issue is whether there was power to make the order actually made. The true nature of an order is determined by the command it contains, which may be identified by determining how the order can be enforced. The question then arises as to whether the Commission had jurisdiction to order a retroactive decrease of tolls.

It was argued that section 63 of the *National Transportation Act* giving the Commission power to "review, rescind, change, alter or vary any decision made by it" implies the power to do it retroactively. This argument was based on subsection 57(2) of the *National Transportation Act* which permits the CRTC to make interim orders "instead of making an order final" and to reserve for later a final determination. It was argued that this express statutory power included the power to correct retroactively what was ordered in the interval. But the power to vary does not imply the power to do it with retroactive effect. "Vary" is neutral with respect to the power to act retroactively. Parliament did not intend by enacting section 63 of the *National Transportation Act* to give the CRTC power to destroy, as opposed to protect, rights created by its original order.

It was argued that to give subsection 57(2) a real purpose, the interim order had to be given a meaning other than that of a mere temporary order since the power to make an order having an effect for a limited time is already provided for in subsection 57(1) and section 63. An order under subsection 57(1) and section 63, finally disposes of an application and an order under subsection 57(2) does not, as indicated by the

services fournis, le CRTC doit être investi d'un pouvoir de supervision et de réglementation qui dépasse la fixation de tarifs et de taxes. Cependant, en ce qui concerne les tarifs et les taxes, la Loi n'habilite point le Conseil à faire plus que les approuver, les suspendre ou les rejeter. Pour ce qui est des tarifs et des taxes, la seule obligation de Bell est de ne réclamer que les taxes préalablement approuvées, et l'existence d'une telle obligation ne saurait exposer Bell à une ordonnance qui ne fixe d'aucune manière des tarifs ou des taxes. Le paragraphe 321(5) n'entendait point dire autre chose, son objet étant de définir des pouvoirs dans le seul contexte de la *Loi sur les chemins de fer*. Le pouvoir général de rendre des ordonnances pour assurer l'application d'une autre loi ne crée pas de nouveaux pouvoirs fondamentaux. L'ordonnance contestée a trait aux profits et aux revenus. Le seul fait que la source principale de ces profits et revenus ait été les droits pour services rendus établis conformément aux tarifs approuvés par le Conseil n'implique pas qu'ils aient «trait au trafic, aux taxes et aux tarifs». L'arrêt *Calgary (City) & Home Oil Co. v. Madison Natural Gas Co. & Br. American Utilities Ltd.* (1959), 19 D.L.R. (2d) 655 (C.S. Alb.) appuie la proposition qu'une commission des services publics comme le Conseil n'a pas l'autorité pour traiter d'un excédent ou d'une insuffisance de revenus.

2. Le second argument est que la décision constitue fondamentalement un «rejet» des taxes pour les années 1985 et 1986 et a pour effet véritable de leur substituer un «tarif satisfaisant pour le Conseil» conformément à l'alinéa 321(4)b) de la *Loi sur les chemins de fer*. Ce raisonnement confond le but et la nature véritable de la décision. Cette distinction est essentielle lorsque la question litigieuse consiste à savoir si le Conseil avait la compétence requise pour rendre l'ordonnance effectivement rendue. La nature véritable d'un ordre se trouve dans le commandement qu'il contient, commandement qui peut être identifié en déterminant la façon dont l'ordre visé peut être mis à exécution. La question qui se pose devient alors celle de savoir si le Conseil avait la compétence nécessaire pour ordonner une réduction rétroactive des taxes.

Il a été prétendu que le pouvoir conféré au Conseil à l'article 63 de la *Loi nationale sur les transports* de «réviser, rescinder, changer ou modifier ses ordonnances» implique le pouvoir d'agir rétroactivement. Cette prétention s'appuyait sur le paragraphe 57(2) de la *Loi nationale sur les transports*, qui habilite le CRTC à rendre une ordonnance provisoire «au lieu d'une ordonnance définitive» et à porter à plus tard sa décision définitive. Il a été soutenu que ce pouvoir statutaire expressément conféré comporte celui de corriger rétroactivement ce qui a été ordonné dans l'intervalle. Le pouvoir de modifier n'implique cependant pas le pouvoir de donner à une telle modification un effet rétroactif. Le terme «modifier» est neutre en ce qui concerne le pouvoir d'agir rétroactivement. En adoptant l'article 63 de la *Loi nationale sur les transports*, le Parlement n'entendait pas investir le CRTC du pouvoir de réduire à néant—par opposition à protéger—les droits créés par son ordonnance originale.

Il a été soutenu que, pour donner un objet véritable au paragraphe 57(2), l'ordonnance provisoire dont il y est question devait recevoir un sens autre que celui d'une simple ordonnance temporaire puisque le pouvoir de rendre une ordonnance qui n'aura d'effet que pour un temps limité est déjà prévu au paragraphe 57(1) et à l'article 63 de la même loi. Une ordonnance rendue conformément au paragraphe 57(1) et à l'article

words "instead of making a final order" in subsection 57(2). Section 57 applies to all orders made by the Canadian Transport Commission and the CRTC, and not specifically to orders establishing tariffs and tolls. The word, "interim" itself does not suggest anything more than "in the meantime". The power to make an interim order does not imply a power to make a final order regulating differently the period covered by the initial order.

A number of cases were cited where the power to act retroactively was recognized in order to prevent prejudice to an applicant arising from the time required to approve its application. The Commission does not, however, have the power to disallow retroactively rates it has already approved, bearing in mind the presumption against retrospective operation of any legal enactment.

Parliament did not intend to confer on the CRTC a regulatory role that would be retrospective as well as prospective. The Commission controls tolls to be charged (subsection 320(2) of the *Railway Act*). It is these tolls which are subject to approval and the only obligation imposed on Bell is to limit its charges to the tolls approved.

Also, if the Commission could act forward and backward all the care put into the process of approving the rates based on forecasts would be useless. Subsection 321(1) requires that all tolls be just and reasonable. Parliament has set up a particular scheme to realize this goal which can fail, although rarely, to the benefit of either Bell or the customers.

Per Pratte J.: The CRTC has no power to force Bell to part with revenues earned as a result of having charged rates approved by the Commission. Nor could it approve rates on the basis that the telephone company will later have to reimburse its subscribers if those rates were too high. It may only approve rates that it considers at that time to be just and reasonable.

An interim decision may not be varied retroactively. It is merely a temporary decision that does not finally dispose of the case before the tribunal.

Section 63 does not authorize the Commission to modify a previous decision retroactively. A decision that modifies a previous decision retroactively does more than alter the previous decision. It prescribes that this alteration will be deemed to have been made prior to when it was actually made. A tribunal which is vested with the power to rescind and vary its decisions does not possess the authority to modify them retroactively. This does not conflict with the decision in *Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local No. 468 et al. v. White Lunch Ltd. et al.*, [1966] S.C.R. 282. There the three orders of the provincial Labour Relations Board were not modified retroactively as the changes were not deemed to have been made on dates prior to those of the modifying orders. The amending orders had "retroactive effect" because they resulted in the new employer being bound by decisions made in the past. "Retroactive" was used in a loose sense. The Supreme Court did not hold that the power conferred on a tribunal to

63 statue de façon définitive sur une demande alors que ce n'est pas le cas pour l'ordonnance rendue en vertu du paragraphe 57(2), comme l'indiquent les mots «au lieu d'une ordonnance définitive» figurant au paragraphe 57(2). L'article 57 s'applique à toutes les ordonnances de la Commission canadienne des transports et du CRTC, et ne s'applique pas spécifiquement aux ordonnances établissant des tarifs et des taxes. Le terme «provisoire» en lui-même ne suggère rien de plus à l'esprit que «entre temps». Le pouvoir de rendre une ordonnance provisoire n'implique pas celui de rendre une ordonnance définitive régissant différemment la période visée par l'ordonnance initiale.

Plusieurs décisions ont été citées dans lesquelles le pouvoir de prendre des mesures ayant un effet rétroactif a été admis afin d'éviter que le requérant subisse un préjudice en raison du temps requis pour l'approbation de sa demande. Le Conseil n'est toutefois pas investi du pouvoir de rejeter rétroactivement des taux qu'il a déjà approuvés. La présomption selon laquelle un texte législatif n'a pas d'effet rétroactif est prise en considération dans l'adoption d'un tel point de vue.

Le Parlement n'a pas eu l'intention de confier au CRTC un rôle de réglementation qui s'étendrait autant au passé qu'à l'avenir. L'autorité du Conseil s'exerce sur les taxes que peut exiger une compagnie (paragraphe 320(2) de la *Loi sur les chemins de fer*). Ce sont ces taxes qui sont soumises à l'agrément du Conseil, et la seule obligation qui incombe à Bell est de limiter ses redevances aux taxes qui ont été approuvées.

De plus, si le Conseil pouvait se prononcer pour le passé et pour l'avenir, tous les efforts consacrés à l'approbation des taux à l'aide de prévisions ne serviraient à rien. Le paragraphe 321(1) porte que toutes les taxes doivent être justes et raisonnables. Le législateur, pour atteindre son but, a institué un régime particulier qui peut faire défaut, bien que rarement, à l'avantage soit de Bell soit des consommateurs.

Le juge Pratte: Le CRTC n'a pas le pouvoir de forcer Bell à se départir de revenus qu'elle a gagnés en chargeant les prix approuvés par le Conseil. Il ne pouvait non plus approuver des tarifs à la condition que la compagnie de téléphone concernée doive plus tard effectuer un remboursement à ses clients si ces tarifs étaient trop élevés. Les seuls prix qu'il puisse approuver sont ceux qu'il juge, à ce moment-là, être justes et raisonnables.

Une décision provisoire ne peut être modifiée rétroactivement. C'est tout simplement une décision temporaire qui ne tranche pas de façon définitive le litige dont le tribunal est saisi.

L'article 63 n'autorise pas la Commission à modifier rétroactivement ses décisions antérieures. Une décision qui modifie une décision antérieure rétroactivement fait plus que modifier cette décision antérieure. Elle ordonne que cette modification soit censée avoir été faite à une date antérieure à celle où elle a réellement été faite. Un tribunal à qui on a conféré le simple pouvoir de rescinder et de modifier ses décisions n'a pas le pouvoir de les modifier rétroactivement. Cette opinion ne contredit pas l'arrêt *Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local No. 468 et al. v. White Lunch Ltd. et al.*, [1966] R.C.S. 282. Les trois ordonnances du *Labour Relations Board* provincial dont il était question dans cette espèce n'avaient pas été modifiées rétroactivement puisqu'il n'était pas prévu que les changements apportés aux trois ordonnances seraient censés avoir été apportés à une date antérieure à celle des ordonnances modificatrices. Les ordonnances modificatrices avaient un «effet rétroactif» parce qu'elles

modify its previous decisions includes the power to prescribe that the modifications shall be deemed to have been made on a date prior to the date on which they were actually made.

Per Hugessen J. (dissenting): The B.C.C.A. in *Re Eurocan Pulp & Paper Co. Ltd. and British Columbia Energy Commission et al.*, interpreting a different regulatory scheme, found that the power to fix rates retroactively exists. That decision was quoted with no indication of disapproval in *Nova, An Alberta Corporation v. Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et al.*, [1981] 2 S.C.R. 437.

The Commission's power flows directly from the fact that its order was an interim order made pursuant to subsection 57(2) of the *National Transportation Act*. Subsection 57(1) empowers the Commission to make orders subject to suspensive or resolutive conditions. Subsection 57(2) adds to the existing powers. But an interim order cannot simply be one which is subject to later, prospective revision by the Commission because all orders fixing tariffs may be so revised, even on the Commission's own motion. It can only be one, which like all rate orders, has prospective effect, but on which the Commission reserves "further directions" which may be retroactive to the date the order was made. The argument that even if the Commission had power to revise its interim order, it could do so only with respect to the two per cent increase, could not be accepted. When a rate is increased on an interim basis, the whole of the rate so increased becomes an interim rate and subject to revision.

The Commission, having decided that the rates charged in 1985 and 1986 were not just and reasonable and having determined the amount of excess revenues, was faced with finding a fair and practical solution. The manner of revising the rates is an "administrative matter" properly left to the Commission's determination.

The Commission's order relates to tariffs and tolls. As such it falls within subsection 321(5) of the *Railway Act* giving the Commission power to make orders with respect to all matters relating to tolls and tariffs in all other matters not expressly provided for.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act to incorporate The Bell Telephone Company of Canada*, S.C. 1880, c. 67, s. 46 (as am. by S.C. 1882, c. 95, s. 4).
- CRTC Telecommunications Rules of Procedure*, SOR/79-554.
- Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*, S.C. 1974-75-76, c. 49.
- National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 45(2) (as am. by S.C. 1977-78, c. 22, s. 18), 46(1), 48 (as am. *idem*), 57, 58, 63, 64 (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65).
- Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 320(2) (as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 35, s. 2), (3), (6), 321(1), (2) (as am. *idem*, s. 3), (4), (5).

avaient eu pour résultat que le nouvel employeur se trouvait lié par des décisions prises par le passé. Le mot «rétroactif» était alors utilisé dans un sens très particulier. La Cour suprême n'a pas jugé que le pouvoir conféré à un tribunal de modifier ses décisions comprenait celui de prescrire que les modifications qu'il ordonnait seraient censées avoir été faites antérieurement à la date de l'ordonnance modificatrice.

Le juge Hugessen (dissenting): La C.A.C.-B., interprétant un autre régime de réglementation dans l'affaire *Re Eurocan Pulp & Paper Co. Ltd. and British Columbia Energy Commission et al.*, a conclu à l'existence du pouvoir de fixer des tarifs rétroactivement. Dans l'arrêt *Nova, An Alberta Corporation c. Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et autres*, [1981] 2 R.C.S. 437, cette décision a été citée sans qu'aucune réserve n'y soit apportée.

Le pouvoir du Conseil découle directement du fait que son ordonnance était une ordonnance provisoire fondée sur le paragraphe 57(2) de la *Loi nationale sur les transports*. Le paragraphe 57(1) confère au Conseil le pouvoir de rendre des ordonnances assujetties à des conditions suspensives ou résolutoires. Le paragraphe 57(2) ajoute aux pouvoirs déjà conférés au Conseil. Une ordonnance provisoire ne peut toutefois être simplement une ordonnance susceptible d'une révision subséquente du Conseil puisque toutes les ordonnances fixant des tarifs peuvent, même du mouvement du Conseil lui-même, être révisées. Il ne peut s'agir que d'une ordonnance qui dispose pour l'avenir, comme toutes les ordonnances relatives aux tarifs, mais à l'égard de laquelle le Conseil se réserve la faculté de donner «de plus amples instructions» qui pourront s'appliquer rétroactivement à la date où elle a été rendue. L'argument voulant que même si le Conseil avait le pouvoir de réviser son ordonnance provisoire, il ne pouvait la réviser qu'en ce qui concernait la majoration de 2 %, ne pouvait être accepté. Lorsqu'un tarif est majoré de façon provisoire, le tarif majoré tout entier devient provisoire et susceptible de révision.

Dès lors que le Conseil avait décidé que les tarifs exigés en 1985 et en 1986 n'étaient pas justes et raisonnables et qu'il avait évalué le montant des revenus excédentaires, il était tenu de trouver une solution juste et pratique. La manière dont les taux sont révisés est une «question administrative» qu'il convient de laisser trancher par le Conseil.

L'ordonnance du Conseil a trait aux tarifs et aux taxes. À ce titre, elle a été rendue par le Conseil dans l'exercice du pouvoir que lui confère le paragraphe 321(5) de la *Loi sur les chemins de fer* d'émettre des ordonnances au sujet de tout ce qui a trait aux taxes et aux tarifs en toute autre matière non expressément prévue.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Acte à l'effet d'incorporer la Compagnie Canadienne de Téléphone Bell*, S.C. 1880, chap. 67, art. 46 (mod. par S.C. 1882, chap. 95, art. 4).
- Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 45(2) (mod. par S.C. 1977-78, chap. 22, art. 18), 46(1), 48 (mod., *idem*), 57, 58, 63, 64 (mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65).
- Loi sur le conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, S.C. 1974-75-76, chap. 49.
- Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 320(2) (mod. par S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 35, art. 2), (3), (6), 321(1), (2) (mod., *idem*, art. 3), (4), (5).
- Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*, DORS/79-554.

CASES JUDICIALEMENT CONSIDÉRÉS

APPLIÉS:

Calgary (City) & Home Oil Co. v. Madison Natural Gas Co. & Br. American Utilities Ltd. (1959), 19 D.L.R. (2d) 655 (Alta. S.C.); *R. v. Board of Commissioners of Public Utilities (N.B.) Ex parte Moncton Utility Gas Ltd.* (1966), 60 D.L.R. (2d) 703 (N.B.S.C.).

DISTINGUÉS:

Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local No. 468 et al. v. White Lunch Ltd. et al., [1966] S.C.R. 282; 56 D.L.R. (2d) 193; aff'g *R. v. B.C. Labour Relations Board, Ex parte White Lunch Ltd.* (1965), 51 D.L.R. (2d) 72 (B.C.C.A.); *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co. Ltd. et al.* (1981), 126 D.L.R. (3d) 705 (Alta. C.A.); *Re Eurocan Pulp & Paper Co. Ltd. and British Columbia Energy Commission et al.* (1978), 87 D.L.R. (3d) 727 (B.C.C.A.); *Nova, An Alberta Corporation v. Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et al.*, [1981] 2 S.C.R. 437; *United States v. New York Central R. Co.*, 73 L. ed. 619 (1929 S.C.).

CONSIDÉRÉS:

Young v. Adams, [1898] A.C. 469 (P.C.).

RÉFÉRÉS:

Algar v. Middlesex County Council. In the matter of the Local Government Superannuation Act, 1937, and 1939, [1945] 2 All E. R. 243 (K.B.D.); *Edmonton, City of, et al. v. Northwestern Utilities Limited*, [1961] S.C.R. 392.

AUTEURS CITÉS

Coté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*. Cowansville, (Que.): Les Éditions Yvon Blais Inc., 1984.

Romaniuk, Bohdan and Hudson N. Janisch. "Competition in Telecommunications: Who Polices the Transition?" (1986), 18 *Ottawa L.R.* 561.

CONSEIL:

Louise Martin, Q.C. and *Gérald R. Tremblay* for Bell Canada.

Janet Yale for Consumers Association of Canada.

Raynold Langlois, Q.C., *Greg van Koughnett* and *Lisa de Wilde* for Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

Michael Ryan for CNCP Telecommunications.

Graham R. Garton for Attorney General of Canada.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Calgary (City) & Home Oil Co. v. Madison Natural Gas Co. & Br. American Utilities Ltd. (1959), 19 D.L.R. (2d) 655 (C.S. Alb.); *R. v. Board of Commissioners of Public Utilities (N.B.) Ex parte Moncton Utility Gas Ltd.* (1966), 60 D.L.R. (2d) 703 (C.S.N.-B.).

DÉCISIONS DISTINGUÉES:

Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local No. 468 et al. v. White Lunch Ltd. et al., [1966] R.C.S. 282; 56 D.L.R. (2d) 193; confirmant *R. v. B.C. Labour Relations Board, Ex parte White Lunch Ltd.* (1965), 51 D.L.R. (2d) 72 (C.A.C.-B.); *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co. Ltd. et al.* (1981), 126 D.L.R. (3d) 705 (C.A. Alb.); *Re Eurocan Pulp & Paper Co. Ltd. and British Columbia Energy Commission et al.* (1978), 87 D.L.R. (3d) 727 (C.A.C.-B.); *Nova, An Alberta Corporation c. Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et autres*, [1981] 2 R.C.S. 437; *United States v. New York Central R. Co.*, 73 L. ed. 619 (1929 S.C.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Young v. Adams, [1898] A.C. 469 (P.C.).

DÉCISIONS CITÉES:

Algar v. Middlesex County Council. In the matter of the Local Government Superannuation Act, 1937, and 1939, [1945] 2 All E. R. 243 (K.B.D.); *Edmonton, City of, et al. v. Northwestern Utilities Limited*, [1961] R.C.S. 392.

DOCTRINE

Coté, Pierre-André. *Interprétation des lois*. Cowansville (Qué.): Les Éditions Yvon Blais Inc., 1982.

Romaniuk, Bohdan et Hudson N. Janisch. «Competition in Telecommunications: Who Polices the Transition?» (1986), 18 *Ottawa L.R.* 561.

AVOCATS:

Louise Martin, c.r. et *Gérald R. Tremblay* pour Bell Canada.

Janet Yale pour l'Association des consommateurs du Canada.

Raynold Langlois, c.r., *Greg van Koughnett* et *Lisa de Wilde* pour le Conseil de la radio-diffusion et des télécommunications canadiennes.

Michael Ryan pour Télécommunications CNCP.

Graham R. Garton pour le procureur général du Canada.

Michel Robert, Q.C., Andrew Roman and Pierre-Paul Lavoie for National Anti-Poverty Organization.

Ken Engelhart for Canadian Business Telecommunications Alliance.

Michel Robert, c.r., Andrew Roman et Pierre-Paul Lavoie pour l'Organisation nationale anti-pauvreté.

Ken Engelhart pour l'Alliance canadienne des télécommunications de l'entreprise.

SOLICITORS:

Clarkson, Tétrault, Montréal, for Bell Canada.

Janet Yale, General Counsel, Consumers' Association of Canada, Ottawa, for Consumers' Association of Canada.

Raynold Langlois, Q.C., Greg van Koughnett and Lisa de Wilde, Counsel, CRTC, Ottawa, for Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

Michael Ryan, Counsel, Canadian Pacific Law Department, Toronto, for CNCP Telecommunications.

Deputy Attorney General of Canada for Attorney General of Canada.

Michel Robert, Q.C., Andrew Roman and Pierre-Paul Lavoie, Counsel, Public Interest Advocacy Centre, Ottawa, for National Anti-Poverty Organization.

Kenneth G. Engelhart, General Counsel, Toronto, for Canadian Business Telecommunications Alliance.

PROCUREURS:

Clarkson, Tétrault, Montréal, pour Bell Canada.

Janet Yale, avocat général, Association des consommateurs du Canada, Ottawa, pour l'Association des consommateurs du Canada.

Raynold Langlois, c.r., Greg van Koughnett et Lisa de Wilde, avocats, CRTC, Ottawa, pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Michael Ryan, avocat, contentieux du Canadien Pacifique, Toronto, pour Télécommunications CNCP.

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

Michel Robert, c.r., Andrew Roman et Pierre-Paul Lavoie, avocats, Centre de recherche sur l'intérêt public, Ottawa, pour l'Organisation nationale anti-pauvreté.

Kenneth G. Engelhart, avocat général, Toronto, pour l'Alliance canadienne des télécommunications de l'entreprise.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

Pratte J.: I agree with my brother Marceau and merely wish to add a few observations.

On its face, the order made by the Commission on October 14, 1986, directing the appellant to give its subscribers of record on that date a one-time credit of \$206,000,000 is not retroactive. Indeed, it merely orders that something be done in the future. If the order is thus viewed as not being retroactive, its legal justification seems, at first sight, to be found in subsection 57(2) of the *National Transportation Act* [R.S.C. 1970, c. N-17].¹ The Commission clearly made interim orders under that subsection prescribing the rates

¹ That subsection reads thus:

57. ...

(2) The Commission may, instead of making an order final in the first instance, make an interim order, and reserve further directions either for an adjourned hearing of the matter, or for further application.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE PRATTE: Je suis d'accord avec mon collègue Marceau et veux seulement ajouter quelques observations.

En apparence, l'ordonnance rendue par la Commission le 14 octobre 1986 qui ordonne à l'appellante d'accorder à ses abonnés inscrits à cette date un crédit forfaitaire de 206 000 000 \$ n'est pas rétroactive. En effet, elle ordonne simplement que l'on fasse quelque chose dans l'avenir. Si l'ordonnance attaquée est, pour ce motif, considérée comme n'ayant pas eu d'effet rétroactif, elle semblerait, à première vue, être autorisée par le paragraphe 57(2) de la *Loi nationale sur les transports* [S.R.C. 1970, chap. N-17]¹. La Commission a

¹ Ce paragraphe se lit comme suit:

57. ...

(2) La Commission peut rendre, tout d'abord, au lieu d'une ordonnance définitive, une ordonnance provisoire, et se réserver la faculté de donner de plus amples instructions soit à une audition ajournée de l'affaire, soit sur une nouvelle requête.

to be charged by the appellant from January 1, 1985, and apparently reserved itself the right to give further directions with respect to that matter. The order here under attack seems to be such a further direction. The flaw in that reasoning is that it does not take into account that the further directions that may be made under subsection 57(2) must be directions that the Commission is otherwise empowered to make and could have made in the first instance. In my view, the Commission has no power to force a telephone company to part with the revenues earned as a result of having charged the rates approved or fixed by the Commission. It would not have the authority, either, to approve or prescribe rates on the condition that the telephone company will later have to reimburse its subscribers if those rates then appear to have been too high. The only rates that the Commission may approve or prescribe, be it by final or interim decisions, are those that the Commission considers at that time to be just and reasonable.

If the order under attack, in spite of its terms, is viewed as being retroactive in that it, in effect, modified the interim orders as of the date on which those orders had been made, the question then arises whether the Commission, which clearly had the power to change the interim orders, had the power to change them retroactively. It is said that this power flows from subsection 57(2) of the *National Transportation Act*, which authorizes the Commission to make interim orders, and from section 63 which empowers the Commission to "review, rescind, change, alter or vary any order or decision made by it".

The respondents invoke the decisions of the Alberta Court of Appeal in *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co. Ltd. et al.*² in support of their submission that the interim orders that subsection 57(2) empowers the Commission to make are orders that the Commission may later rescind or vary retroactively. Like Marceau J., I cannot agree with the reasons given in support of

clairement prononcé des ordonnances provisoires en vertu de ce paragraphe prescrivant le prix que l'appelante pouvait charger après le 1^{er} janvier 1985 et elle s'est apparemment réservé la faculté de donner de plus amples instructions à ce sujet. La décision attaquée serait une de ces plus amples instructions. La faille dans ce raisonnement, c'est que les plus amples instructions qui peuvent être données en vertu du paragraphe 57(2) doivent être des directives que la Commission est par ailleurs habilitée à donner et qu'elle aurait eu le pouvoir de donner au moment où elle a rendu l'ordonnance provisoire. Or la Commission, à mon avis, n'a pas le pouvoir de forcer une compagnie de téléphone à se départir d'une partie des revenus qu'elle a gagnés en chargeant à ses clients les prix approuvés ou fixés par la Commission. Elle n'aurait pas le pouvoir, non plus, d'approuver ou de prescrire des tarifs de téléphone à la condition que la compagnie de téléphone concernée doive plus tard effectuer un remboursement à ses clients si, à ce moment-là, ces tarifs apparaissent avoir été trop élevés. Les seuls prix et tarifs que la Commission puisse approuver ou prescrire, par ordonnance provisoire ou définitive, sont ceux que la Commission juge, à ce moment-là, être justes et raisonnables.

Si on considère que la décision attaquée, malgré les apparences, est rétroactive parce que, en réalité, elle a pour effet de modifier les ordonnances provisoires rétroactivement à la date à laquelle elles ont été prononcées, la question se soulève de savoir si la Commission, qui pouvait clairement modifier les ordonnances provisoires, avait le pouvoir de le faire rétroactivement. On a prétendu que ce pouvoir découle du paragraphe 57(2) de la *Loi nationale sur les transports*, qui autorise la Commission à rendre des ordonnances provisoires, et de l'article 63 qui confère à la Commission le pouvoir de «réviser, rescinder, changer ou modifier ses ordonnances ou décisions».

Les intimés invoquent la décision de la Cour d'appel de l'Alberta dans *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co. Ltd. et al.*² à l'appui de leur prétention que les ordonnances provisoires qui peuvent être rendues en vertu du paragraphe 57(2) sont des ordonnances que la Commission peut rescinder ou modifier rétroactivement. Comme monsieur le juge Marceau, je ne

² (1981), 126 D.L.R. (3d) 705 (Alta. C.A.).

² (1981), 126 D.L.R. (3d) 705 (C.A. Alb.).

that decision. In my opinion, an interim decision is not a decision that may be rescinded or varied retroactively by the tribunal that made it; it is merely a temporary decision that does not finally dispose of the case before the tribunal.

As to section 63, I do not read it as authorizing the Commission to modify a previous decision retroactively. Retroactivity is a legal fiction. It is a fiction because, in reality, a cause that does not exist cannot produce any effect. It follows that a decision that modifies a previous decision retroactively does something more than alter the previous decision since, in addition, it prescribes that this alteration will be deemed to have been made on a date prior to that on which it was actually made. For that reason, I am of opinion that a tribunal which is vested with the mere power to rescind and vary its decisions does not possess the authority to modify them retroactively. This opinion may seem to be in conflict with the decision of the Supreme Court of Canada in *Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local No. 468 et al. v. White Lunch Ltd. et al.*³ The conflict, however, is merely apparent. That case involved the Labour Relations Board of British Columbia which had, under its governing statute, the power to "reconsider . . . vary or cancel" its decisions. The Board had modified three of its decisions by substituting in those decisions the name of White Lunch Ltd. for the name of the employer that was named in them. The three decisions in question were a certification order, an order enjoining the employer to cease to intimidate its employees and an order that the employer was to reinstate two employees. It is apparent from the decision of the British Columbia Court of Appeal in that case⁴ that the three orders of the Board had not been modified retroactively and that the modifying orders of the Board had not prescribed that the changes in three orders would be deemed to have been made on dates prior to those of the modifying orders. The argument in that case was that the amending orders had what was referred to as a retroactive effect because they resulted in the

³ [1966] S.C.R. 282.

⁴ *R. v. B.C. Labour Relations Board, Ex parte White Lunch Ltd.* (1965), 51 D.L.R. (2d) 72.

suis pas d'accord avec les motifs donnés à l'appui de cette décision. À mon avis, une ordonnance provisoire n'en est pas une qui puisse être rescindée ou modifiée rétroactivement par le tribunal qui l'a prononcée; c'est tout simplement une décision temporaire qui ne tranche pas de façon définitive le litige dont le tribunal est saisi.

Quant à l'article 63, il ne me paraît pas autoriser la Commission à modifier rétroactivement ses décisions antérieures. La rétroactivité est une fiction juridique. C'est une fiction parce que, en réalité, une cause qui n'existe pas ne peut produire d'effets. Il s'ensuit qu'une décision qui modifie une décision antérieure rétroactivement fait beaucoup plus que modifier cette décision antérieure puisque, en plus, elle ordonne que cette modification soit censée avoir été faite à une date antérieure à celle où elle a réellement été faite. Pour ce motif, je suis d'avis qu'un tribunal à qui on a conféré le simple pouvoir de rescinder et modifier ses décisions n'a pas le pouvoir de les modifier rétroactivement. Cette opinion peut sembler contredire la décision de la Cour suprême du Canada dans *Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local No. 468 et al. v. White Lunch Ltd. et al.*³ Cette contradiction, cependant, n'est qu'apparente. Dans cette affaire, il s'agissait du *Labour Relations Board* de la Colombie-Britannique qui possédait, en vertu de sa loi constitutive, le pouvoir de [TRADUCTION] «reconsidérer . . . modifier ou annuler» ses décisions. Ce *Board* avait modifié trois de ses décisions en substituant le nom de White Lunch Ltd. au nom de l'employeur qui y était nommé. Ces trois décisions ainsi amendées étaient une ordonnance d'accréditation, une ordonnance enjoignant à l'employeur de cesser d'intimider ses employés et une ordonnance intimant à l'employeur de réintégrer deux employés dans leurs fonctions. Il est manifeste, à la lecture de la décision prononcée par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans la même affaire⁴, que ces trois ordonnances du *Board* n'avaient pas été modifiées rétroactivement puisque les ordonnances modificatrices ne prévoyaient pas que les changements apportés aux trois ordonnances seraient censés avoir été apportés à une

³ [1966] R.C.S. 282.

⁴ *R. v. B.C. Labour Relations Board, Ex parte White Lunch Ltd.* (1965), 51 D.L.R. (2d) 72.

new employer being bound by decisions made in the past in proceedings to which he was not a party. The word "retroactive" in that argument was used in a very loose sense and when the Supreme Court rejected it and held that the power to vary previous decisions conferred on the Board included the power to vary retroactively, it used it in the same sense. In other words, the Supreme Court, in that case, never held that the power conferred on a tribunal to modify its previous decisions comprises, in addition to the power to modify those decisions, the power to prescribe that the modifications ordered by it shall be deemed to have been made on a date prior to the date on which they were actually made.

date antérieure à celle des ordonnances modificatrices. La prétention soumise à la Cour en cette affaire, c'était que les ordonnances modificatrices avaient ce que l'on appelait un effet rétroactif parce qu'elles avaient pour résultat que le nouvel employeur se trouvait lié par des décisions prises dans le passé dans des instances auxquelles il n'avait pas été partie. Le mot «rétroactif» était alors utilisé dans un sens très particulier et lorsque la Cour suprême a rejeté cette prétention et jugé que le pouvoir de modifier les décisions antérieures qui avait été conféré au *Board* comprenait celui de les modifier rétroactivement, elle l'utilisait dans le même sens. En d'autres mots, la Cour suprême, dans cette affaire, n'a jamais jugé que le pouvoir conféré à un tribunal de modifier ses décisions comprenait, en plus du pouvoir de modifier ces décisions, celui de prescrire que les modifications qu'il ordonnait seraient censées avoir été faites antérieurement à la date de l'ordonnance modificatrice.

* * *

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

MARCEAU J.: On October 14, 1986, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission ("CRTC" or "the Commission") rendered a decision (Telecom Decision CRTC 86-17) in which *inter alia* it directed Bell Canada ("Bell" or "the Company"), to give its subscribers of record a one-time credit of 206 million dollars representing alleged excess revenue earned by the Company in 1985 and 1986. This is an appeal by Bell, following leave granted by this Court under section 64 of the *National Transportation Act* [as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10 s. 65], against that direction. Bell submits that the Commission had no jurisdiction to make it. Its position is supported in part by CNCP Telecommunications, but all the other many intervenors dispute the merit of the appeal. While the question, being purely one of law, could be addressed and the discussion carried out on the basis of only a brief statement of facts, a more complete review of the background in which it arose may be required to

LE JUGE MARCEAU: Le 14 octobre 1986, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC ou «le Conseil»), rendait une décision (décision Télécom CRTC 86-17) dans laquelle il ordonnait notamment à Bell Canada («Bell» ou «la Compagnie»), d'accorder à ses abonnés inscrits un crédit forfaitaire de 206 millions de dollars, représentant des revenus excédentaires que la Compagnie avait, selon lui, réalisés au cours des années 1985 et 1986. Le présent appel, que Bell a formé après avoir obtenu de cette Cour l'autorisation prévue à l'article 64 de la *Loi nationale sur les transports* [mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65], s'en prend à cette ordonnance. Bell prétend que le Conseil n'avait pas la compétence requise pour prononcer une telle directive. Son point de vue est appuyé partiellement par Télécommunications CNCP, mais tous les nombreux autres intervenants contestent le bien-fondé de cet appel. Bien qu'un bref exposé des faits suffirait à nous permettre d'analyser et de trancher

fully appreciate some of the arguments which have been advanced and will have therefore to be considered.

Before coming to that review, however, I will take the time to reproduce the main statutory enactments which give the Commission its authority over Bell. Several provisions are involved and some will have to be more thoroughly analyzed later on in the course of these reasons but I think that a careful reading of them, all at once, will give a general perspective which may be extremely helpful. These provisions are to be found in the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2 and the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17.

In the *Railway Act*, there are special provisions governing telegraphs and telephones: of these, subsections 320(2) [as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 35, s. 2], (3),(6), 321(1),(2) [as am. *idem*, s. 3], (4) and (5) ought to be reproduced:

320. ...

(2) Notwithstanding anything in any other Act, all telegraph and telephone tolls to be charged by a company, other than a toll for the transmission of a message intended for general reception by the public and charged by a company licensed under the *Broadcasting Act*, are subject to the approval of the Commission, and may be revised by the Commission from time to time.

(3) The company shall file with the Commission tariffs of any telegraph or telephone tolls to be charged, and such tariffs shall be in such form, size and style, and give such information, particulars and details, as the Commission, from time to time, by regulation, or in any particular case, prescribes, and unless with the approval of the Commission, the company shall not charge and is not entitled to charge any telegraph or telephone toll in respect of which there is default in such filing, or which is disallowed by the Commission; but any company, prior to the 1st day of May 1908, charging telegraph or telephone tolls, may, without such filing and approval, for such period as the Commission allows, charge such telegraph or telephone tolls as such company was immediately prior to the said date authorized by law to charge, unless where the Commission has disallowed or disallows such tolls.

(6) The Commission may, by regulation or otherwise, determine and prescribe the manner and form in which any tariff or tariffs of telegraph or telephone tolls shall be published or kept open for public inspection.

la question en litige, car elle est purement une question de droit, l'appréciation complète de certains des arguments qui ont été soulevés et devront ainsi être examinés exige peut-être un exposé plus exhaustif du contexte dans lequel cette question s'est posée.

Avant d'en venir à cet exposé, toutefois, je prendrai le temps de citer les principales dispositions législatives qui confèrent au Conseil son autorité sur Bell. Plusieurs dispositions sont en cause et certaines devront être analysées plus profondément plus loin dans le cadre des présents motifs, mais je pense qu'une lecture attentive de l'ensemble brosera un tableau général susceptible d'être fort utile. Ces dispositions figurent dans la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2 ainsi que dans la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17.

La *Loi sur les chemins de fer* contient des dispositions particulières régissant les télégraphes et les téléphones; parmi celles-ci, les paragraphes 320(2) [mod. par S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 35, art. 2], (3),(6), 321(1),(2) [mod., *idem*, art. 3], (4) et (5) doivent être cités:

320. ...

(2) Nonobstant les dispositions de toute autre loi, toutes les taxes de télégraphe et de téléphone que peut exiger une compagnie, à l'exception des taxes exigées, pour la transmission de messages destinés à être captés d'une façon générale par le public, par une compagnie titulaire d'une licence en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, sont subordonnées à l'agrément de la Commission, qui peut les reviser à sa discrétion.

(3) La compagnie doit déposer au bureau de la Commission les tarifs des taxes de télégraphe ou de téléphone à exiger, et ces tarifs doivent être, sous le rapport de la forme, du format et du modèle, ainsi que des renseignements et des détails qu'ils doivent contenir, tels qu'à toute époque la Commission prescrit par voie de règlement ou dans un cas particulier; et, à moins d'avoir obtenu le consentement de la Commission, la compagnie ne doit pas exiger, et n'a pas le droit d'exiger, de taxe de télégraphe ou de téléphone lorsque le tarif n'en a pas été ainsi déposé ou que la Commission l'a rejeté. Toutefois, une compagnie qui, avant le 1er mai 1908, percevait des taxes de télégraphe ou de téléphone, peut, sans ce dépôt et cet agrément, pendant une période que permet la Commission, exiger les taxes de télégraphe ou de téléphone qu'elle était, immédiatement avant ladite date, autorisée par la loi à exiger, à moins que la Commission n'ait rejeté ou ne rejette ces taxes.

(6) La Commission peut, par règlement ou autrement, déterminer et prescrire de quelle manière et dans quelle forme un tarif ou les tarifs des taxes de télégraphe ou de téléphone doivent être publiés ou tenus à la portée du public.

321. (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,

- (a) make any unjust discrimination against any person or company;
- (b) make or give any undue or unreasonable preference or advantage to or in favour of any particular person or company or any particular description of traffic, in any respect whatever; or
- (c) subject any particular person or company or any particular description of traffic to any undue or unreasonable prejudice or disadvantage, in any respect whatever;

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

(4) The Commission may

- (a) suspend or postpone any tariff of tolls or any portion thereof that in its opinion may be contrary to section 320 or this section; and
- (b) disallow any tariff of tolls or any portion thereof that it considers to be contrary to section 320 or this section and require the company to substitute a tariff satisfactory to the Commission in lieu thereof or prescribe other tolls in lieu of any tolls so disallowed.

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

In the *National Transportation Act*, there are no special provisions relating to telegraphs and telephones but Part IV, comprising sections 45 to 64 and entitled GENERAL JURISDICTION AND POWERS [of the Commission] IN RESPECT OF RAILWAYS, has always been taken as covering all matters dealt with in the *Railway Act*: subsection 45(2) [as am. by S.C. 1977-78, c. 22, s. 18], subsection 46(1), sections 48 [as am. *idem*], 57, 58, 63, and subsection 64(1) ought to be reproduced:

45. ...

(2) The Commission may order and require any company or person to do forthwith, or within or at any specified time, and in any manner prescribed by the Commission, so far as is not inconsistent with the *Railway Act*, any act, matter or thing that such company or person is or may be required to do under the *Railway Act*, or the Special Act, and may forbid the doing or continuing of any act, matter or thing that is contrary to the

321. (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 de la même façon à toutes personnes au même taux.

(2) Une compagnie ne doit pas, en ce qui concerne les taxes ou en ce qui concerne tous services ou installations fournis par elle à titre de compagnie de télégraphe ou de téléphone,

- a) établir de discrimination injuste contre une personne ou une compagnie;
- b) instaurer ou accorder une préférence ou un avantage indu ou déraisonnable à l'égard ou en faveur d'une certaine personne ou d'une certaine compagnie ou d'un certain type de trafic, à quelque point de vue que ce soit; ou
- c) faire subir à une certaine personne, une certaine compagnie ou un certain type de trafic un désavantage ou préjudice indu ou déraisonnable, à quelque point de vue que ce soit;

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

(4) La Commission peut

- a) suspendre ou différer l'application de tout tarif de taxes ou toute partie de celui-ci qui, à son avis, peut être contraire aux dispositions de l'article 320 ou du présent article; et
- b) rejeter tout tarif de taxes ou toute partie de celui-ci qu'elle considère être contraire aux dispositions de l'article 320 ou du présent article, et sommer la compagnie d'y substituer un tarif satisfaisant pour la Commission ou prescrire d'autres taxes en remplacement de toutes taxes ainsi rejetées.

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

Bien que la *Loi nationale sur les transports* n'ait aucune disposition particulière ayant trait aux télégraphes et aux téléphones, la Partie IV de cette Loi, qui comprend les articles 45 à 64 et a pour titre COMPÉTENCE GÉNÉRALE [du Conseil] EN MATIÈRE DE CHEMINS DE FER, a toujours été considérée comme s'étendant à toutes les questions visées dans la *Loi sur les chemins de fer*: le paragraphe 45(2) [mod. par S.C. 1977-78, chap. 22, art. 18], le paragraphe 46(1), les articles 48 [mod., *idem*], 57, 58 et 63 ainsi que le paragraphe 64(1) de cette Loi doivent être cités:

45. ...

(2) La Commission peut ordonner et prescrire à toute compagnie ou personne de faire immédiatement, ou dans tel délai ou à telle époque qu'elle fixe, et de telle manière qu'elle prescrit, en tant qu'il n'y a rien d'incompatible avec la *Loi sur les chemins de fer*, toute action ou chose que cette compagnie ou personne est, ou peut être, tenue de faire sous le régime de la *Loi sur les chemins de fer* ou de la loi spéciale. La Commission

Railway Act, or the Special Act; and for the purposes of this Part and the *Railway Act* has full jurisdiction to hear and determine all matters whether of law or of fact.

46. (1) The Commission may make orders or regulations

(a) with respect to any matter, act or thing that by the *Railway Act* or the Special Act is sanctioned, required to be done, or prohibited;

(b) generally for carrying the *Railway act* into effect; and

(c) for exercising any jurisdiction conferred on the Commission by any other Act of the Parliament of Canada.

48. The Commission may, of its own motion, or shall, upon the request of the Minister, inquire into, hear and determine any matter or thing that, under this Part or the *Railway Act*, it may inquire into, hear and determine upon application or complaint, and with respect thereto has the same powers as, upon any application or complaint, are vested in it by this Act.

57. (1) The Commission may direct in any order that such order or any portion or provision thereof, shall come into force at a future time or upon the happening of any contingency, event or condition in such order specified, or upon the performance to the satisfaction of the Commission, or a person named by it, of any terms which the Commission may impose upon any party interested, and the Commission may direct that the whole, or any portion of such order, shall have force for a limited time, or until the happening of a specified event.

(2) The Commission may, instead of making an order final in the first instance, make an interim order, and reserve further directions either for an adjourned hearing of the matter, or for further application.

58. Upon any application made to the Commission, the Commission may make an order granting the whole or part only of such application, or may grant such further or other relief, in addition to or in substitution for that applied for, as to the Commission may seem just and proper, as fully in all respects as if such application had been for such partial, other, or further relief.

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

64. (1) The Governor in Council may at any time, in his discretion, either upon petition of any party, person or company interested, or of his own motion, and without any petition or application, vary or rescind any order, decision, rule or regulation of the Commission, whether such order or decision is made *inter partes* or otherwise, and whether such regulation is general or limited in its scope and application; and any order that the

peut aussi défendre l'accomplissement ou la continuation de toute action ou chose contraire à la *Loi sur les chemins de fer* ou à la loi spéciale; et elle a, aux fins de la présente Partie et de la *Loi sur les chemins de fer*, pleine juridiction pour entendre et juger toute question tant de droit que de fait.

46. (1) La Commission peut rendre des ordonnances ou établir des règlements

a) à l'égard de toute affaire, action ou chose que la *Loi sur les chemins de fer* ou la loi spéciale autorise, prescrit ou défend;

b) en termes généraux, pour assurer l'exécution de la *Loi sur les chemins de fer*; et

c) pour exercer toute juridiction qui lui est conférée par toute autre loi du Parlement du Canada.

48. La Commission peut, de son propre mouvement, ou doit, à la demande du Ministre, instruire, entendre et juger toute affaire ou question qu'elle peut, en vertu de la présente Partie ou de la *Loi sur les chemins de fer*, instruire, entendre et juger sur une demande ou sur une plainte, et, à cet égard, elle a les mêmes pouvoirs que la présente loi lui confère pour statuer sur une demande ou sur une plainte.

57. (1) La Commission peut, dans toute ordonnance, prescrire que cette ordonnance ou l'une de ses parties ou dispositions, entrera en vigueur à une date ultérieure ou lorsque surviendront des éventualités, des événements ou des circonstances spécifiées dans cette ordonnance, ou lors de l'accomplissement, au gré de la Commission ou d'une personne désignée par la Commission, des conditions qu'elle impose à quelque partie intéressée; et elle peut prescrire que la totalité ou quelque partie de cette ordonnance soit exécutoire durant une période déterminée, ou jusqu'à ce que se produise un événement spécifié.

(2) La Commission peut rendre, tout d'abord, au lieu d'une ordonnance définitive, une ordonnance provisoire, et se réserver la faculté de donner de plus amples instructions soit à une audition ajournée de l'affaire, soit sur une nouvelle requête.

58. Sur toute requête présentée à la Commission, cette dernière peut rendre une ordonnance accordant cette requête en totalité ou en partie seulement, ou accorder un redressement plus étendu ou tout autre redressement de griefs, en sus ou au lieu de celui qui a été demandé, selon que la chose lui paraît juste et convenable, aussi amplement à tous égards que si la requête eût été faite pour obtenir ce redressement partiel, différent ou plus étendu.

63. La Commission peut reviser, rescinder, changer ou modifier ses ordonnances ou décisions, ou peut entendre à nouveau une demande qui lui est faite, avant de rendre sa décision.

64. (1) Le gouverneur en conseil peut à toute époque, à sa discrétion, soit à la requête d'une partie, personne ou compagnie intéressée, soit de son propre mouvement et sans aucune requête ni demande à cet égard, modifier ou rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement de la Commission, que cette ordonnance ou décision ait été rendue *inter partes* ou autrement, et que ce règlement ait une portée et une applica-

Governor in Council may make with respect thereto is binding upon the Commission and upon all parties.

Now the factual background.

The series of events and decisions that has to be recorded is relatively long and for the sake of accuracy quotations will be numerous. But the facts are not really complex and their sequence, although dates are to be carefully noted, is easy to follow.

Until August 4, 1982, the rates charged by Bell for its services had always been approved by the Commission as required by the legislation. The last decision to that effect had been Telecom Decision CRTC 81-15, dated September 28, 1981, which had followed an application for a general rate increase that Bell had filed a few months previously. On August 5, 1982, the Governor in Council, with a view to giving effect to the Government's restraint program and pursuant to paragraph 64(1) of the *National Transportation Act*, issued an Order in Council (P.C. 1982-2350) increasing all rates approved the year before by 6% effective September 1, 1982 and by a further 5% effective September 1, 1983.

On March 28, 1984, Bell applied to the Commission for increases in certain of its rates, and purported to do so under Part VII of the *CRTC Telecommunications Rules of Procedure* [SOR/79-554] alleging that the normal but more involved procedure set out in Part III for general rate increase applications was not warranted since its rates were still being governed by the 1982 Order in Council. On May 22, 1984, the Commission refused Bell's application in Telecom Decision CRTC 84-15 the concluding paragraphs of which read as follows:

In light of the foregoing, Bell's application is denied.

The Commission recognizes that, in 1985 and beyond, in the absence of rate relief, a deterioration in the Company's financial position could occur. In this regard, if the Company should find it necessary to file an application for a general rate increase under Part III of the Rules, the Commission would be prepared to schedule a public hearing on such an application in the fall of 1985.

Should Bell consider it necessary to seek rate increases to come into effect earlier in 1985 than this schedule would allow, it

tion générales ou restreintes; et tout décret que le gouverneur en conseil prend à cet égard lie la Commission et toutes les parties.

Le contexte factuel maintenant.

La suite des événements et des décisions qui doivent être notés est relativement longue et les citations, pour plus de précisions, seront nombreuses. Les faits ne sont cependant pas réellement complexes, et leur succession, bien que les dates en cause doivent être notées avec soin, est facile à suivre.

Jusqu'au 4 août 1982, les tarifs imposés par Bell pour ses services avaient toujours été approuvés par le Conseil ainsi que l'exigent les dispositions législatives en cause. La dernière décision rendue à cet égard avait été la décision Télécom CRTC 81-15, en date du 28 septembre 1981, qui faisait suite à une requête sollicitant une majoration tarifaire générale déposée par Bell quelques mois plus tôt. Le 5 août 1982, le gouverneur en conseil, en vue de donner effet au programme de restriction du Gouvernement, adoptait sous l'égide du paragraphe 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*, un décret (C.P. 1982-2350) majorant tous les tarifs approuvés l'année précédente de 6% à compter du 1^{er} septembre 1982 et d'un autre 5% à compter du 1^{er} septembre 1983.

Le 28 mars 1984, Bell présentait au Conseil une demande de majoration de certains de ses taux en prétendant agir sous le régime de la Partie VII des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications* [DORS/79-554] au motif que la procédure normale, mais plus compliquée, prévue à la Partie III pour les requêtes en majoration tarifaire générale n'était pas applicable, étant donné que ses tarifs se trouvaient encore régis par le décret de 1982. Le 22 mai 1984, le Conseil rejetait cette requête de Bell dans la décision Télécom CRTC 84-15, qui se terminait par les paragraphes suivants:

Compte tenu de ce qui précède, la requête de Bell est rejetée.

Le Conseil reconnaît que, en 1985 et au-delà, en l'absence de redressement tarifaire, la position financière de la compagnie pourrait se détériorer. À cet égard, le Conseil serait disposé à tenir une audience publique portant sur une telle requête à l'automne de 1985 si la compagnie juge nécessaire de déposer une requête en majoration tarifaire générale en vertu de la partie III des Règles.

Si Bell estimait nécessaire d'obtenir une majoration tarifaire devant entrer en vigueur plus tôt en 1985 que ne le permettrait

may of course apply for interim relief. In the event Bell were to seek such interim relief, it would be open to the Company to suggest that the Commission's traditional test for determining interim rate applications is overly restrictive in light of the Commission's hearing schedule and to put forward proposals for an alternative test for consideration.

On September 4, 1984, Bell, in accordance with the directions of the Commission, filed an application for an interim rate increase of approximately 3.6% to become effective on January 1, 1985 which would be followed by a full rate application to be filed on June 4, 1985. On December 19, 1984, the Commission agreed in part to the request and granted a 2% interim rate increase; its decision (Telecom Decision CRTC 84-28) ended thus:

Taking the above factors into account, the Commission has decided that an interim rate increase of 2% for all services in respect of which rate increases were requested by the Company in the interim application is appropriate at this time. This increase is expected to generate additional revenues of \$65 million from 1 January 1985 to 31 December 1985. To permit the review of the Company's 1985 revenue requirement by the Commission at the fall 1985 public hearing, Bell is directed to file its 4 June 1985 general rate increase application on the basis of two test years, 1985 and 1986.

Bell is directed to file revised tariffs forthwith, with an effective date of 1 January 1985 to give effect to the rates approved in this decision.

By letter to the Commission dated March 20, 1985, Bell asked that its general rate increase application, scheduled for June 4, 1985, be postponed to February 10, 1986 suggesting however that the interim rate increase in force since January be given immediate final approval. In CRTC Telecom Public Notice 1985-30, dated April 16, 1985, the Commission agreed to the postponement but rejected the suggestion for final approval in these words:

With respect to Bell Canada's request for final approval of the interim increases of 2%, the Commission does not consider it appropriate to grant final approval of interim general rate increases without further process and has therefore decided not to consider this matter at this time but will review the 1985 interim increases during the 1986 hearing.

cet échéancier, elle pourrait, il va sans dire, demander un redressement provisoire de ses tarifs. Le cas échéant, et Bell jugeant trop restrictive, compte tenu du calendrier des audiences du Conseil, la méthode que celui-ci utilise pour déterminer s'il y a lieu d'agréer une requête en majoration tarifaire provisoire, il lui serait loisible de proposer des solutions de rechange aux fins d'étude par le Conseil.

Le 4 septembre 1984, Bell, conformément aux directives du Conseil, soumettait une demande de majoration tarifaire provisoire d'environ 3,6% devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1985, qu'elle entendait faire suivre d'une requête en majoration générale à être déposée le 4 juin 1985. Le 19 décembre 1984, le Conseil accueillait en partie la requête, approuvant une majoration tarifaire provisoire de 2%; sa décision (décision Télécom CRTC 84-28) se terminait par les dispositions suivantes:

Compte tenu des facteurs susmentionnés, le Conseil a jugé qu'une majoration tarifaire provisoire de 2% pour tous les services pour lesquels des hausses tarifaires sont demandées par la compagnie dans la requête provisoire convient pour l'instant. Cette augmentation devrait générer des recettes additionnelles de 65 millions de dollars entre le 1^{er} janvier 1985 et le 31 décembre 1985. Pour lui permettre d'examiner les besoins en matière de revenus de la compagnie pour 1985 à l'audience publique qui aura lieu à l'automne de 1985, le Conseil ordonne à Bell de déposer sa requête en majoration tarifaire générale du 4 juin 1985 sur la base de deux années témoin, soit 1985 et 1986.

Le Conseil ordonne à Bell de déposer sans tarder des tarifs révisés, devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1985, aux fins de la mise en vigueur des tarifs approuvés dans la présente décision.

Dans une lettre au Conseil en date du 20 mars 1985, Bell demandait que sa requête en majoration tarifaire générale prévue pour le 4 juin 1985 soit reportée au 10 février 1986, mais suggérait cependant que la majoration tarifaire intérimaire en vigueur depuis janvier soit approuvée immédiatement de façon définitive. Par avis (CRTC Avis public Télécom 1985-30, en date du 16 avril 1985), le Conseil se rendait à la demande de remise mais refusait l'approbation définitive suggérée en s'exprimant comme suit:

Pour ce qui est de la demande de Bell Canada visant à faire approuver définitivement les majorations tarifaires provisoires de 2%, le Conseil estime qu'il ne convient pas d'accorder son approbation définitive à des majorations tarifaires générales provisoires sans plus de processus et il a, par conséquent, décidé de ne pas étudier la question pour le moment, mais d'examiner les majorations provisoires de 1985 au cours de l'audience de 1986.

In view of the improving trend in the Company's financial performance, the Commission further directs as follows:

Bell Canada is to provide to the Commission for the balance of 1985, within 30 days after the end of each month, commencing with April 1985, a full year forecast of revenues and expenses on a regulated basis for the year 1985, together with the estimated financial ratios including the projected regulated return on common equity.

The Commission will monitor the Company's financial performance during 1985, in order to determine whether any further rate action may be necessary.

On July 19, 1985, the Commission invited Bell to provide explanations as to why, in light of its improved financial performance, "the 2% interim increases granted in Decision 84-28 should not be suspended effective 1 September 1985". Bell, in its reply insisted that such a suspension would not be justified, but the Commission was of a different view. On August 14, 1985, Telecom Decision CRTC 85-18 disposed as follows:

In view of the improving trend in Bell's financial performance, the Commission is satisfied that the company no longer needs the 2% interim increases which were awarded in Decision 84-28 in order to avoid serious financial deterioration in 1985. Accordingly, Bell is directed to file revised tariffs forthwith with an effective date of 1 September 1985, to suspend these increases.

In arriving at its decision the Commission has estimated that, with interim rates in effect for the complete year, the company would earn an ROE* of approximately 14.5% in 1985, a return well in excess of the 13.7% considered appropriate for determining the 2% interim rate increases. The Commission also projected that interest coverage would be approximately 3.9 times. This would improve on the actual 1984 coverage of 3.8 times. These estimates are not significantly different from Bell's current expectation of its 1985 results.

The Commission will make its final determination of Bell's revenue requirement for the year 1985 in the general rate proceeding currently scheduled to commence with an application to be filed on 10 February 1986.

* ROE: rate of return on average common equity for regulatory purposes.

On October 31, 1985, Bell informed the Commission that it had decided not to proceed with its application for a general rate increase, requesting, in consequence, that the Directions on Procedures given in Telecom Public Notice 1985-30 be withdrawn. The response of the Commission was con-

Compte tenu de la tendance à l'amélioration du rendement financier de la compagnie, le Conseil lui ordonne de plus ce qui suit:

Bell Canada présentera au Conseil, pour le reste de 1985, et ce 30 jours après la fin de chaque mois à compter d'avril 1985, des prévisions des revenus et dépenses pour une année complète, sur une base réglementée pour l'année 1985, ainsi que des ratios financiers estimatifs, y compris le taux de rendement réglementé de l'avoir des détenteurs d'actions ordinaires.

Le Conseil surveillera le rendement financier de la compagnie pour 1985, afin d'établir s'il y a lieu ou non de prendre d'autres mesures de tarification.

Le 19 juillet 1985, le Conseil invitait Bell à lui expliquer pourquoi, étant donné l'amélioration de son rendement financier, [TRADUCTION] «les majorations provisoires de 2% accordées dans la décision 84-28 ne devraient pas être suspendues à compter du 1^{er} septembre 1985». Bell, dans sa réponse, s'employa à soutenir qu'une telle suspension ne serait pas justifiée, mais le Conseil ne l'entendit pas ainsi. Le 14 août 1985, la décision Télécom CRTC 85-18 statuait:

Compte tenu de la tendance à l'amélioration du rendement financier de Bell, le Conseil est convaincu que la compagnie n'a plus besoin des majorations provisoires de 2% consenties dans la décision 84-28, afin d'éviter une grave détérioration de sa situation financière en 1985. En conséquence, il est ordonné à Bell de déposer sans délai des révisions tarifaires devant entrer en vigueur le 1^{er} septembre 1985, qui suspendent ces majorations.

Pour en arriver à sa décision, le Conseil a estimé que, si les tarifs provisoires avaient été en vigueur toute l'année, la compagnie obtiendrait un RAO* d'environ 14,5% en 1985, soit un rendement bien au-dessus du taux de 13,7% qui avait été considéré comme étant convenable pour l'établissement des majorations tarifaires provisoires de 2%. Le Conseil a également prévu que le coefficient de couverture de l'intérêt serait d'environ 3,9, ce qui serait supérieur au coefficient réel de 1984 qui s'établissait à 3,8. Ces estimations ne sont pas sensiblement différentes des prévisions courantes des résultats de Bell pour 1985.

Le Conseil rendra sa décision définitive pour ce qui est des besoins en matière de revenus de Bell pour l'année 1985 dans le cadre de l'instance portant sur des majorations tarifaires générales qui devrait débiter par le dépôt d'une requête, le 10 février 1986.

* RAO: taux de rendement de l'avoir moyen des détenteurs d'actions ordinaires.

Le 31 octobre 1985, Bell informait le Conseil qu'elle avait décidé de ne pas déposer sa requête visant une majoration tarifaire générale et le priait, en conséquence, de retirer les directives sur la procédure données dans l'avis public Télécom 1985-30. Le Conseil répondait à cette demande

tained in Telecom Public Notice 1985-85, dated December 23, 1985, which read in part as follows:

The Commission notes that the appropriate rate of return for Bell has not been reviewed in an oral hearing since the proceeding which culminated in Bell Canada—General Increase in Rates, Telecom Decision CRTC 81-15, 20 September 1981 (Decision 81-15). The Commission considers that, given Bell's current forecasts, it would be appropriate to review the company's cost of equity for the years 1985, 1986 and 1987 in the proceeding scheduled for 1986. Such a review would allow consideration of the changing financial and economic conditions since Decision 81-15 and the impact of Bell's corporate reorganization and its rate of return. The Commission notes that other issues arising from the reorganization will also be addressed in the 1986 proceeding.

The Commission, therefore, concludes that the schedule announced in the amended Directions and Procedure enumerated in Public Notice 1985-30 is still appropriate with the exception of items 5 and 6 which will now read as follows:

The Commission directs Bell to file on 10 February 1986 the Memoranda of Support contemplated by section 38(1)(b) of the CRTC Telecommunications Rules of Procedure to address the test years 1985, 1986 and 1987. The Commission will make a final determination regarding Bell's revenue requirements for the years 1985, 1986 and 1987 and establish an acceptable range for Bell's ROE for the years 1986 and 1987 in that proceeding. In this context, Bell is directed to file appropriate information of the company's cost of common equity and revenue requirements, including 1985 financial results and forecasts for 1986 and 1987, in its submission of 10 February 1986.

As was to be expected, the hearing turned out to be quite a lengthy and complex one. It lasted from June 2 to July 16, 1986. More than 300 persons had filed interventions and many of them appeared or were represented. Not only was it necessary to review thoroughly the financial situation of the Company but several incidental or accessory issues had to be considered. After deliberations, the Commission rendered its decision on October 14, 1986. It is this decision CRTC 86-17 which is put in question here.

Not all of it is disputed however, but only the part which can quickly be summarized ordering Bell to give its customers of record a one-time credit. The Commission proceeds first to express its view as to what would have been the permissi-

dans le cadre de l'avis public Télécom 1985-85, en date du 23 décembre 1985, où il était notamment déclaré:

Le Conseil constate que le taux de rendement approprié de Bell n'a pas été examiné dans le cadre d'une audience avec comparaison depuis l'instance qui a abouti à la décision Télécom CRTC 81-15 du 20 septembre 1981 intitulée Bell Canada—Majoration tarifaire générale (la décision 81-15). Le Conseil estime qu'étant donné les prévisions actuelles de Bell, il conviendrait d'examiner le coût des capitaux propres de la compagnie pour les années 1985, 1986 et 1987 à l'occasion de l'audience devant avoir lieu en 1986. Cet examen permettrait d'étudier les conditions financières et économiques qui ont changé depuis la décision 81-15 ainsi que les répercussions de la réorganisation de Bell sur son taux de rendement. Le Conseil note que d'autres questions résultant de la réorganisation pourraient également faire l'objet d'un examen lors de l'audience de 1986.

Le Conseil conclut donc que le calendrier annoncé dans les Directives sur la procédure modifiées telles qu'énoncées dans l'avis public 1985-30 tient toujours, à l'exception des articles 5 et 6 qui seront ainsi libellés:

Le Conseil ordonne à Bell de déposer, le 10 février 1986, le dossier des pièces justificatives numérotées tel que prévu à l'alinéa 38(1)(b) des Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications, pour étudier les années témoins 1985, 1986 et 1987. Dans cette instance, le Conseil rendra une décision définitive au sujet des besoins en matière de revenus pour les années 1985, 1986 et 1987 et, établira une marge acceptable pour le RAO de Bell pour les années 1986 et 1987. Dans ce contexte, il est ordonné à Bell de déposer, dans sa présentation du 10 février 1986, des renseignements appropriés sur le coût de l'avoir des détenteurs d'actions ordinaires et les besoins en matière de revenus de la compagnie, y compris les résultats financiers de 1985 ainsi que les prévisions pour 1986 et 1987.

Comme on pouvait s'y attendre, l'audience s'avéra fort longue et fort compliquée. Elle se poursuivit du 2 juin au 16 juillet 1986. Plus de 300 personnes avaient déposé des interventions et bon nombre d'entre elles y participèrent ou s'y firent représenter. Non seulement était-il nécessaire d'étudier à fond la situation financière de la Compagnie mais plusieurs questions incidentes ou accessoires devaient être examinées. Après délibérations, le Conseil rendait sa décision le 14 octobre 1986. C'est cette décision, dont le numéro est CRTC 86-17, qui est contestée ici.

La décision n'est pas attaquée dans sa totalité cependant, mais seule cette partie de la décision, facile à résumer, qui ordonne à Bell de donner un crédit forfaitaire à ses abonnés inscrits. Le Conseil exprime tout d'abord son opinion sur le taux de

ble return on equity (ROE) for the years 1985, 1986 and 1987; it writes:

Taking all the evidence before it into account, the Commission has concluded that, for the 1986 and 1987 test years, the permissible ROE range for Bell should be between 12.25% and 13.25%.

With respect to the 1985 test year, the Commission considers that the cost of capital was higher in that year. Accordingly, it has determined that the permissible ROE range for 1985 would have been 12.75% to 13.75%.

The Commission has used the middle point of the range, which is 12.75%, for the purpose of determining the company's revenue requirement for 1987. Since most of the test year 1986 and all of the test year 1985 have elapsed, the Commission considers it fair and reasonable to use the upper end of the range for each year, 13.25% for 1986 and 13.75% for 1985, to determine the respective revenue requirements.

The Commission then considers its findings as to the revenues earned by Bell in 1985 and 1986 and determines that the Company had made excess revenue of 63 million dollars in the first of the two years and 143 million dollars in the other, estimating at the same time that in 1987 "a revenue requirement reduction of 234 million dollars would provide the Company with the permissible ROE". The Commission thereupon proceeds to draw conclusions: with respect to 1987, it provides for rate reductions to be effective 1 January 1987; with respect to 1985 and 1986, it disposes as follows:

Concerning the excess revenues for the years 1985 and 1986, the Commission directs that the required adjustments be made by means of a one-time credit to subscribers of record, as of the date of this decision, of the following local services: residence and business individual, two-party and four-party line services; PBX trunk services; centrex lines; enhanced exchange-wide dial lines; exchange radio-telephone service; service-system service; and information system access line service. The Commission directs that the credit to each subscriber be determined by pro-rating the sum of the excess revenues for 1985 and 1986 of \$206 million in relation to the subscriber's monthly recurring billing for the specified local services provided as of the date of this decision. The Commission further directs that the work necessary to implement the above directives be commenced immediately and that the billing adjustments be completed by no later than 31 January 1987. Finally, the Commission directs the company to file a report detailing the implementation of the credit by no later than 16 February 1987.

rendement de l'avoir moyen des détenteurs d'actions ordinaires (RAO) qui aurait pu être autorisé pour les années 1985, 1986 et 1987; il écrit:

Compte tenu de toute la preuve dont il était saisi, le Conseil a conclu que, pour les années témoins 1986 et 1987, le taux de RAO autorisé de Bell doit être de l'ordre de 12,25 % à 13,25 %.

Pour ce qui est de l'année témoin 1985, le Conseil estime que le coût des capitaux a été plus élevé cette année-là. En conséquence, il a jugé que le taux de RAO autorisé pour 1985 aurait été de l'ordre de 12,75 % à 13,75 %.

Le Conseil a utilisé le point médian de la marge, soit 12,75 %, aux fins de l'établissement des besoins en revenus de la compagnie pour 1987. Étant donné que la majorité de l'année témoin 1986 et toute l'année témoin 1985 sont choses du passé, le Conseil estime qu'il est juste et raisonnable d'utiliser l'échelon supérieur de la marge pour chaque année, soit 13,25 % pour 1986 et 13,75 % pour 1985, pour établir les besoins en revenus respectifs.

Le Conseil examine alors ses conclusions relatives aux revenus gagnés par Bell en 1985 et 1986, pour décider que la Compagnie avait réalisé un revenu excédentaire de 63 000 000 \$ au cours de la première des deux années et de 143 000 000 \$ au cours de l'autre, tout en estimant que, pour l'année 1987, «une réduction des besoins en revenu de l'ordre de 234 000 000 \$ donnerait à la compagnie . . . [le] taux de RAO» pouvant être autorisé. Le Conseil tire alors ses conclusions: en ce qui a trait à l'année 1987, il prescrit un taux de réduction devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1987; en ce qui a trait aux années 1985 et 1986, il décide comme suit;

Dans le cas des revenus excédentaires pour les années 1985 et 1986, le Conseil ordonne que les rajustements qui s'imposent soient apportés au moyen d'un crédit forfaitaire aux abonnés inscrits, à la date de la présente décision, aux services locaux suivants: résidentiel et d'affaires de ligne individuelle, de ligne à deux et à quatre abonnés; de ligne principale de PBX; de ligne centrex; de ligne perfectionnée de circonscription; du service radiotéléphonique de circonscription; du service de réseau dépendant; et du service de ligne d'accès aux services informatiques. Le Conseil ordonne que le crédit à chaque abonné soit calculé au prorata de la somme des revenus excédentaires pour 1985 et 1986, soit 206 millions de dollars, en fonction des états de compte périodiques mensuels de l'abonné pour les services locaux spécifiés fournis à la date de la présente décision. Le Conseil ordonne de plus que le travail nécessaire pour mettre en œuvre les directives ci-dessus soit amorcé immédiatement et que les rajustements aux états de compte soient faits le 31 janvier 1987 au plus tard. Enfin, le Conseil ordonne en outre à la compagnie de lui présenter, au plus tard le 16 février 1987, un rapport donnant le détail de la mise en œuvre du crédit.

This is the part of Telecom Decision CRTC 86-17 the validity of which is disputed in this appeal.

As pointed out at the outset, the sole question is one of jurisdiction. Had the Commission the statutory power to order Bell to give a one-time credit of 206 million dollars to its subscribers of record? The findings of fact underlying the order, specifically the assessment of Bell's revenue requirements for 1985 and 1986, the appropriateness of the rates of return for the same years and, as a consequence, the determination of the amount of excess revenues earned by Bell, are not put in question. The issue is therefore purely one of law, which is why I could observe as I did that a complete recounting of the facts and a review of all the decisions rendered before the final one was not strictly required to be able to address it. It was nevertheless of the utmost importance that the decision be clearly seen in context, in order, for one thing, to understand how, in answer to the submission of the appellant that the Commission is only empowered to prescribe tolls which it certainly did not do in the impugned order, the respondent and its supporters could adopt in turn two contrary approaches and follow two different lines of reasoning. Some agree that the decision must be taken as it is, that is to say as an order to pay a bulk sum, but they contend that the Commission is not limited to prescribing tolls; others submit that the decision has to be interpreted and the order to pay treated as only a means to give effect to the establishment of rates for a period already past. I have become convinced that neither of the two approaches reaches the heart of the problem but, for the moment, I will only deal with the arguments as submitted.

1. Those who contend that the Commission is not limited to prescribing tolls insist upon the status of Bell as a Public Utility whose works have been declared to be for the general advantage of Canada (section 46 of *An Act to incorporate The Bell Telephone Company of Canada*, S.C. 1880, c. 67, as am. by S.C. 1882, c. 95, s. 4, the "Special

Cette partie de la décision Télécom CRTC 86-17 est celle qui se trouve attaquée dans le cadre du présent appel.

a Tel qu'indiqué au début, la seule question qui se pose en l'espèce est une de compétence. Le Conseil était-il investi par la loi du pouvoir d'ordonner à Bell de donner un crédit forfaitaire de 206 millions de dollars à ses abonnés inscrits? Les conclusions de fait sur lesquelles est fondée l'ordonnance, en particulier l'évaluation des besoins en revenus de Bell pour 1985 et 1986, la justesse des taux de rendement établis pour ces mêmes années et, en conséquence, l'appréciation du montant des revenus excédentaires gagnés par Bell, ne sont pas remis en cause. La question en litige est donc purement une question de droit, et c'est pourquoi j'ai pu observer qu'il n'était pas strictement nécessaire pour la considérer de procéder à un récit complet des faits et une revue de toutes les décisions qui ont précédé la décision finale du Conseil. Il était néanmoins crucial de placer la décision dans son contexte, afin, entre autres, de comprendre comment, en réponse à la prétention de l'appellante que le Conseil est seulement habilité à prescrire des taxes, ce qu'il n'a certainement pas fait dans l'ordonnance attaquée, l'intimé et ceux qui l'appuient ont pu tour à tour aborder la question de deux façons opposées et adopter deux raisonnements complètement différents. Certains admettent que la décision doit être considérée comme elle se présente, c'est-à-dire comme une ordonnance prescrivant le paiement d'une somme globale, mais ils prétendent que le Conseil n'est pas seulement habilité à prescrire des taxes; d'autres soutiennent que la décision doit être interprétée et que l'ordonnance de payer doit être uniquement considérée comme un moyen de donner effet à une détermination de tarifs pour une période déjà écoulée. Je suis maintenant persuadé que ni l'une ni l'autre de ces deux approches ne va au cœur du problème, mais, pour le moment, je ne traiterai des arguments que tels que soumis.

i 1. Ceux qui prétendent que le Conseil n'est pas seulement habilité à prescrire des taxes soulignent que Bell possède un statut juridique particulier en dispensant un service public dont les travaux ont été déclarés être à l'avantage général du Canada (article 46 de l'*Acte à l'effet d'incorporer la Compagnie Canadienne de Téléphone Bell*, S.C. 1880,

Act”) and the role of the Commission in preventing Bell from abusing its privileged position as operator of a monopoly. Going through the provisions of the Special Act and the *Railway Act*, they point out the number of conditions and requirements to which Bell is subject and the extensive authority conferred on the Commission for the supervision of the Company’s operations and activities. They then refer to the general powers to make “orders or regulations . . . for carrying the *Railway Act* into effect” given to the Commission by paragraph 46(1)(b) of the *National Transportation Act* and specially to subsection 321(5) of the *Railway Act* which, for convenience, I quote again:

321. . . .

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

The conclusion for them is inevitable: the Commission’s role goes far beyond fixing rates or tolls and its powers to make any type of order on the sole condition that it be to carry into effect the *Railway Act*, and remains in relation to tolls and tariffs clearly entitled it to make the order it made.

I do not share that view. It simply does not appear to me that the conclusion is inevitable. Of course, I readily agree that the Commission has a supervising and a regulating authority which goes beyond the fixing of tariffs and tolls. The fixing of tariffs and tolls covers in fact only what can be referred to as one “side of the equation”: the side of the remuneration the Company is to receive for the services it provides; it has nothing to do with the nature and quality of the services provided. Obviously, both sides must be supervised and regulated if possible abuses are to be restrained and it can easily be seen that the regulation of the nature and the quality of the service would require a great range of means of actions in order to have the necessary flexibility to deal with the wide variety of events that may arise. But I fail to see where in the Act the Commission is given the power to deal with tariffs and tolls otherwise than by approving, suspending or disallowing them. No doubt the

chap. 67, mod. par S.C. 1882, chap. 95, art. 4, la «Loi spéciale») et que le Conseil a pour rôle d’empêcher Bell d’abuser de la situation privilégiée lui résultant de son monopole. Ils parcourent les dispositions de la Loi spéciale et de la *Loi sur les chemins de fer* pour faire ressortir les nombreuses conditions et exigences auxquelles Bell est assujettie ainsi que le pouvoir étendu conféré au Conseil relativement à la supervision des opérations et des activités de la Compagnie. Ils font alors référence aux pouvoirs généraux de rendre «des ordonnances ou établir des règlements . . . pour assurer l’exécution de la *Loi sur les chemins de fer*» conféré au Conseil par l’alinéa 46(1)(b) de la *Loi nationale sur les transports* et, en particulier, au paragraphe 321(5) de la *Loi sur les chemins de fer* que, pour des fins de commodité, je cite à nouveau:

321. . . .

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

Selon eux, la conclusion est inéluctable: le rôle du Conseil dépasse de beaucoup la simple fixation de tarifs ou de taxes, et son pouvoir de rendre n’importe quelle sorte d’ordonnance, pourvu seulement que ce soit en vue d’assurer l’exécution de la *Loi sur les chemins de fer* et que cela reste en rapport avec les taxes et tarifs, l’habilitait clairement à rendre l’ordonnance qu’il a rendue.

Je ne partage pas cette opinion. Il ne me semble tout simplement pas qu’une telle conclusion soit inéluctable. Je reconnais volontiers que le Conseil est investi d’un pouvoir de supervision et de réglementation qui dépasse la fixation de tarifs et de taxes. La fixation de tarifs et de taxes ne concerne en fait qu’un seul des deux aspects de l’équation visée: celui de la rémunération que doit recevoir la Compagnie pour les services qu’elle fournit; elle n’a rien à voir avec la nature et la qualité des services fournis. Il est évident que les deux aspects doivent être contrôlés et réglementés si on veut limiter les possibilités d’abus, et l’on comprend facilement que la réglementation de la nature et de la qualité du service rendu exige un large éventail de moyens d’action pour pouvoir faire face avec suffisamment de flexibilité au vaste éventail des situations susceptibles de se présenter. Mais, en ce qui concerne les tarifs et les taxes, je ne puis trouver dans la Loi aucune disposition qui habilite-

Commission can make all types of orders to force Bell to respect the many conditions and requirements imposed on it by, or in accordance with, the Special Act or the *Railway Act*; but, with respect to tariffs and tolls, Bell's sole obligation under the legislation is to charge only those tolls previously approved and the existence of such an obligation cannot expose Bell to an order which in no way fixes tariffs or tolls. Subsection 321(5) could not and did not intend to say otherwise, however vague may be its wording, the purpose for which it was adopted being to define powers in the sole context of the *Railway Act*. As pointed out by B. Romaniuk and H. Janisch in their extensive article on "Competition in Telecommunications: Who Polices the Transition?" ((1986), 18 *Ottawa L.R.* 561) where they discuss the interplay between provisions of the *National Transportation Act* and the *Railway Act* [at page 594]: "A general power to make orders and regulations for the purpose of carrying other statutes into effect or exercising a jurisdiction conferred by other statutes cannot be construed as creating fundamental new powers, that is, powers that cannot logically be derived from the original enabling legislation." Besides, I would have great difficulty in accepting that the order we are concerned with is in any real and direct sense one "with respect to a matter relating to tolls and tariffs" as contemplated by the legislation; it appears to me to relate rather to profit and revenue. Merely because the main source of that profit and revenue has been charges for services rendered established in accordance with tariffs approved by the Commission does not make them a matter "relating to traffic, tolls and tariffs".

If the CRTC's order is taken on its face, it seems to me obvious that it implies an authority in the Commission to deal with excess or deficiency of earnings as such and it has been found, a long time ago, by the Alberta Supreme Court, Appellate Division, in *Calgary (City) & Home Oil Co. v. Madison Natural Gas Co. & Br. American Utilities Ltd.* (1959), 19 D.L.R. (2d) 655, that a public

rait le Conseil à faire plus que les approuver, les suspendre ou les rejeter. Sans doute le Conseil peut-il rendre n'importe quel genre d'ordonnance pour forcer Bell à respecter les nombreuses conditions et exigences qui lui sont imposées par la Loi spéciale ou la *Loi sur les chemins de fer* ou en conformité avec elles; mais, pour ce qui est des tarifs et des taxes, la seule obligation de Bell en vertu de la loi est de ne réclamer que les taxes préalablement approuvées, et l'existence d'une telle obligation ne saurait exposer Bell à une ordonnance qui ne fixe d'aucune manière des tarifs ou des taxes. Le paragraphe 321(5), quelque imprécis que soit son libellé, ne pouvait ni n'entendait dire autre chose, son objet étant de définir des pouvoirs dans le seul contexte de la *Loi sur les chemins de fer*. Comme l'ont souligné B. Romaniuk et H. Janisch dans leur article approfondi sur la concurrence dans le domaine des télécommunications («Competition in Telecommunications: Who Polices the Transition?») ((1986), 18 *Ottawa L.R.* 561), où ils discutent des interactions entre les dispositions de la *Loi nationale sur les transports* et celles de la *Loi sur les chemins de fer* [à la page 594]: [TRADUCTION] «Le pouvoir général de rendre des ordonnances et d'établir des règlements pour assurer l'application d'une autre loi ou pour exercer une compétence conférée par une autre loi ne peut s'interpréter comme créant de nouveaux pouvoirs fondamentaux, c'est-à-dire des pouvoirs qui ne peuvent logiquement découler de la loi initiale habilitante.» Au reste, il me serait très difficile d'admettre que l'ordonnance dont il s'agit soit, en quelque sens véritable et direct, une ordonnance «au sujet d'une question ayant trait aux taxes et aux tarifs» ainsi que le prévoit la loi; cette ordonnance m'apparaît plutôt avoir trait aux profits et aux revenus. Le seul fait que la source principale de ces profits et revenus ait été les droits pour services rendus établis conformément aux tarifs approuvés par le Conseil n'implique pas qu'ils aient «trait au trafic, aux taxes et aux tarifs».

Si l'ordonnance du CRTC est prise en elle-même, il me semble évident qu'elle implique que le Conseil a l'autorité pour traiter d'un excédent ou d'une insuffisance de revenus en tant que tels, et il a été statué, il y a déjà longtemps, par la Cour suprême de l'Alberta, Division d'appel, dans l'arrêt *Calgary (City) & Home Oil Co. v. Madison Natural Gas Co. & Br. American Utilities Ltd.* (1959),

utility board such as the Commission could not pretend to have such an authority. No wonder, therefore, most of the intervenants relied primarily on the second line of reasoning.

2. As explained above, this second line of reasoning takes as its starting point the premise that the decision must be given its substantive meaning and the order to pay in the form of a credit seen merely as a means to give effect to the establishment of tolls for a period already past. The credit is "tantamount" or "equivalent to" a toll reduction for the years 1985 and 1986. It is said that the true nature of the decision is a "disallowance" of the relevant tolls for those years and its true effect is to bring about a substitution "of a tariff satisfactory to the Commission", the whole as contemplated by paragraph 321(4)(b), which for convenience I quote again:

321. ...

(4) The Commission may

(b) disallow any tariff of tolls or any portion thereof that it considers to be contrary to section 320 or this section and require the company to substitute a tariff satisfactory to the Commission in lieu thereof or prescribe other tolls in lieu of any tolls so disallowed.

It seems to me that there is a confusion here between, on the one hand, the goal, the purpose, the aim or the intent of a decision and, on the other, its true nature, and the distinction, I submit, is basic when the issue is precisely whether there was authority to make the decision as it was actually made, whether there was power to order what was in fact ordered. The true nature of an order is determined by the command it contains and a good way to identify the command is to determine how the order can be enforced, a determination which, be it said in passing, raises particularly troubling questions here. But let us assume that the premise is acceptable. The question which immediately arises is, of course, whether the Commission had jurisdiction to order directly or indirectly a retroactive decrease of the tolls.

It is suggested by some that the power, conferred on the Commission by section 63 of the *National Transportation Act*, to "review, rescind,

19 D.L.R. (2d) 655, qu'une commission des services publics comme le Conseil ne peut prétendre avoir un tel pouvoir. Il n'est donc pas étonnant que la plupart des intervenants se soient appuyés surtout sur le second raisonnement.

2. Comme on l'a expliqué plus haut, ce second raisonnement se fonde sur la prémisse selon laquelle il faut donner à la décision son sens réel et considérer l'ordre de payer sous forme de crédit simplement comme un moyen de donner effet à l'établissement de taxes pour une période déjà écoulée. Le crédit «équivalent» à une réduction de taxes pour les années 1985 et 1986. On dit que la décision est fondamentalement un «rejet» des taxes imposées pour ces années et qu'elle a pour effet véritable de leur substituer «un tarif satisfaisant pour le Conseil», le tout comme l'envisage l'alinéa 321(4)b), que je cite de nouveau pour des raisons de commodité:

321. ...

(4) La Commission peut

b) rejeter tout tarif de taxes ou toute partie de celui-ci qu'elle considère être contraire aux dispositions de l'article 320 ou du présent article, et sommer la compagnie d'y substituer un tarif satisfaisant pour la Commission ou prescrire d'autres taxes en remplacement de toutes taxes ainsi rejetées.

Il me semble y avoir confusion ici entre, d'une part, le but, l'objet, la fin ou l'intention d'une décision, et d'autre part, sa nature véritable, et je trouve que cette distinction est essentielle lorsque la question litigieuse consiste précisément à savoir si la décision contestée pouvait être rendue telle qu'elle l'a été, s'il était possible d'ordonner ce qui a été de fait ordonné. La nature véritable d'un ordre se trouve dans le commandement qu'il contient, et un bon moyen d'identifier ce commandement consiste à déterminer la façon dont l'ordre peut être mis à exécution, détermination qui, disons-le en passant, soulève ici des questions particulièrement troublantes. Mais admettons que la prémisse soit acceptable. La question qui se pose immédiatement est, évidemment, de savoir si le Conseil avait la compétence nécessaire pour ordonner directement ou indirectement une réduction rétroactive des taxes.

Certains voudraient que le pouvoir conféré au Conseil à l'article 63 de la *Loi nationale sur les transports* de «réviser, rescinder, changer ou modi-

change, alter or vary any order or decision made by it” implies necessarily the power to do it retroactively. Authority for that proposition is said to be found in the decision of the Supreme Court in *Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local No. 468 et al. v. White Lunch Ltd. et al.*, [1966] S.C.R. 282; 56 D.L.R. (2d) 193, where it was held that the Labour Relations Board of British Columbia, in the exercise of its power to review could, by a new order, change with retroactive effect the name of the employer in a certification order which it had previously made. The main argument, however, advanced by all in support of the validity of the decision, is drawn from the presence of the interim order, and is based on subsection 57(2) of the *National Transportation Act* which, it will be remembered, read thus:

57. ...

(2) The Commission may, instead of making an order final in the first instance, make an interim order, and reserve further directions either for an adjourned hearing of the matter, or for further application.

Such an express statutory power to make an interim order and reserve for later a final determination would include by necessity, it is argued, the power to correct retroactively what was ordered in the interval. And a great deal of reliance is placed here on the judgment of the Alberta Court of Appeal in *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co. Ltd. et al.* (1981), 126 D.L.R. (3d) 705, where it was found that the section of *The Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, c. 302, which authorizes the Public Utilities Board to make interim orders allowed the Board, in setting a “just and reasonable rate” for use of a gas processing facility under section 27 of *The Gas Utilities Act*, R.S.A. 1970, c. 158, to make such an order and to replace it later with a final one containing different rates having effect from any time back to the date of the first order.

With respect, I am not convinced by either of these two arguments.

The first one drawn from the power to vary has satisfactorily been disposed of, I believe, by the

fier ses ordonnances» implique nécessairement le pouvoir d’agir rétroactivement. À l’appui de cette thèse, on cite la décision rendue dans l’affaire *Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local No. 468 et al. v. White Lunch Ltd. et al.*, [1966] R.C.S. 282; 56 D.L.R. (2d) 193, dans laquelle la Cour suprême du Canada a statué que le *Labour Relations Board* de la Colombie-Britannique, dans l’exercice de son pouvoir de révision, pouvait, par une nouvelle ordonnance, modifier rétroactivement le nom de l’employeur tel qu’il apparaissait dans une ordonnance de certification qu’elle avait rendue antérieurement. Cependant, l’argument principal que tous font valoir à l’appui de la validité de la décision est tiré de l’existence de l’ordonnance provisoire, et se fonde sur le paragraphe 57(2) de la *Loi nationale sur les transports* qui, on s’en souvient, se lit comme suit:

d 57. ...

(2) La Commission peut rendre, tout d’abord, au lieu d’une ordonnance définitive, une ordonnance provisoire, et se réserver la faculté de donner de plus amples instructions soit à une audition ajournée de l’affaire, soit sur une nouvelle requête.

Un tel pouvoir statutaire de rendre une ordonnance provisoire et de porter à plus tard la décision définitive comporterait nécessairement, soutient-on, le pouvoir de corriger rétroactivement ce qui a été ordonné dans l’intervalle. On s’appuie considérablement à cet égard sur l’arrêt *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co. Ltd. et al.* (1981), 126 D.L.R. (3d) 705, dans lequel la Cour d’appel de l’Alberta a statué que l’article de la *Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, chap. 302, qui autorise la *Public Utilities Board* à rendre des ordonnances provisoires, autorisait cet organisme, en établissant «un tarif juste et raisonnable» pour l’usage d’une installation de traitement du gaz conformément à l’article 27 de *The Gas Utilities Act*, R.S.A. 1970, chap. 158, à rendre une ordonnance provisoire et à la remplacer plus tard par une ordonnance définitive portant des tarifs différents qui pouvaient s’appliquer même à compter de la date de la première ordonnance.

En toute déférence, ni l’un ni l’autre de ces deux arguments ne me convainc.

La Cour suprême du Nouveau-Brunswick, Division d’appel, dans l’arrêt *R. v. Board of Commis-*

New Brunswick Supreme Court, Appeal Division, in the case of *R. v. Board of Commissioners of Public Utilities (N.B.) Ex parte Moncton Utility Gas Ltd.* (1966), 60 D.L.R. (2d) 703 (N.B.S.C.). It was argued there as here, with the same reliance on the Supreme Court decision in the *Bakery and Confectionery Workers* case, that the Board of Commissioners of Public Utilities were entitled in exercising a power to vary given to them by one of the provisions of the *Public Utilities Act*, R.S.N.B. 1952, c. 186, to change rates retroactively. Here is how Chief Justice Bridges, writing for a unanimous court, dealt with the contention (at page 710):

In the *Bakery & Confectionery Workers* case, Hall, J., in referring to what Bull, J.A., stated in the Court below [51 D.L.R. (2d) 72], said at p. 204:

However, he limited the effect of s. 65(3) by holding that the word "vary" in the section "cannot be used as an excuse for bringing retroactively into being a new unit of employees for which the Union stands certified . . ." I cannot read the section as narrowing the plain meaning of the word "vary". It is defined in the *Shorter Oxford English Dictionary* as: "To cause to change or alter; to adapt to certain circumstances or requirements by appropriate modifications" nor do I accept the view that the word "vary" cannot apply retroactively. It has not such a limited meaning and circumstances will frequently arise where it must have a retroactive effect. The present case is a classical example.

It is to be noted that Hall, J., does not say that the word "alter", which means the same as "vary" and includes "reduce" in respect to a rate should in all cases have the meaning he gave it. I do not think, to use his language, that circumstances have arisen for the words "reduce" or "alter" to be given the interpretation sought by the distributor. If the Board has power to make retroactive rates in the present case, it has, because of the wording of the section, likewise authority to do so when ordering an increase in rates to consumers upon application of a distributor. In such a case there would be hundreds of users called upon to pay the difference between the old and new rates. This would be most unreasonable. I cannot give such an interpretation to the section. It is my opinion that neither the word "reduce" or "alter" in s. 6(1) of our *Public Utilities Act* should be interpreted as giving the Board the authority when fixing a rate to direct that it be retroactive.

With respect I share the views of Bridges C.J. and the New Brunswick Court of Appeal as to the content of the *Bakery* decision. Hall J. states the proposition central to his reasoning in the following words: "I cannot read the section as narrowing the plain meaning of the word "vary" . . . nor do I

sioners of Public Utilities (N.B.) Ex parte Moncton Utility Gas Ltd. (1966), 60 D.L.R. (2d) 703 (C.S. N.-B.), a disposé du premier argument fondé sur le pouvoir de modifier de façon qui me semble satisfaisante. Il était allégué dans cette affaire comme ici, avec la même référence à la décision de la Cour suprême dans *Bakery and Confectionery Workers*, que le *Board of Commissioners of Public Utilities*, dans l'exercice de la faculté de modification que lui accorde l'une des dispositions de la *Public Utilities Act*, R.S.N.B. 1952, chap. 186, pouvait modifier des tarifs rétroactivement. Voici comment le juge en chef Bridges, qui écrivait au nom d'une cour unanime, disposa de l'argument (à la page 710):

[TRADUCTION] Dans l'arrêt *Bakery & Confectionery Workers*, le juge Hall, en faisant allusion aux paroles du juge d'appel Bull dans la cour inférieure [51 D.L.R. (2d) 72], a dit ce qui suit à la page 204:

Cependant, il a limité le champ de l'art. 65(3) en concluant que le terme «modifier» qui y figure «ne saurait servir d'excuse pour la création rétroactive d'une nouvelle unité d'employés dont le syndicat est l'agent accrédité . . . ». À mon avis, cet article ne peut être interprété comme restreignant l'acception générale du mot «modifier». Voici la définition qu'en donne le *Shorter Oxford English Dictionary*: «faire changer; adapter à certaines conditions ou à certains besoins au moyen de modifications appropriées». Par ailleurs, je ne saurais souscrire à la thèse selon laquelle le mot «modifier» ne peut s'appliquer de façon rétroactive. Ce mot ne souffre pas d'une telle restriction de sens et nombre de cas se produiroient où il doit avoir un effet rétroactif. L'affaire en instance en est un exemple classique.

Il est à noter que le juge Hall ne dit pas que le verbe «changer», qui signifie la même chose que «modifier» et comprend le verbe «réduire» en ce qui concerne un tarif, devrait dans tous les cas avoir le sens qu'il lui a donné. Je ne crois pas, pour reprendre ses paroles, que le cas s'est produit où il faut donner aux mots «réduire» ou «changer» l'interprétation proposée par le distributeur. Si la Commission a le pouvoir d'établir des tarifs rétroactifs en l'espèce, elle a également en raison du libellé de l'article, le pouvoir de le faire lorsqu'elle ordonne la majoration des tarifs imposés aux consommateurs, sur demande d'un distributeur. Dans un tel cas, des centaines d'utilisateurs devraient payer la différence entre l'ancien et le nouveau tarif. Cela serait des plus déraisonnables. Je ne puis donner à l'article une telle interprétation. Je suis d'avis que ni le verbe «réduire» ni le verbe «changer» au par. 6(1) de notre *Public Utilities Act* devrait s'interpréter comme donnant à la Commission, lorsqu'elle fixe un tarif, le pouvoir d'ordonner qu'il soit rétroactif.

Avec déférence, je partage l'opinion du juge en chef Bridges et de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick en ce qui concerne la teneur de l'arrêt *Bakery*. Le juge Hall exprime comme suit la proposition centrale de son raisonnement: [TRADUCTION] «À mon avis, cet article ne peut être inter-

accept the view that the word “vary” cannot apply retroactively. It has not such a limited meaning” This proposition cannot be transformed into one which would suggest that the power to vary implies in itself the power to do it with retroactive effect. It seems obvious to me that the word “vary” is neutral with respect to the power to act retroactively and I am simply unable to accept that by enacting section 63 of the *National Transportation Act* as it did Parliament intended to give to the Commission the authority, not to protect rights as did the labour relations board in the *Bakery* case, but to destroy rights created by its original order.

The other argument based on the existence of the interim order does not, in my view, have any more conclusive value. The point was made that, to give subsection 57(2) of the *National Transportation Act* a real purpose, the interim order therein contemplated had to be given a meaning other than that of a mere temporary order, since the power to make an order having effect for only a limited time is already provided for by subsection 57(1) and section 63 of the same Act. I am not impressed. There is an essential distinction between an order made under subsection 57(1) or section 63 and one made under subsection 57(2), it being that one is meant to dispose finally of an application or of a matter otherwise raised while the other is not, and it is that fundamental distinction, in my view, which the drafters had in mind as indicated by the very first words of subsection 57(2): “instead of making an order final”. It must not be forgotten that this section 57 of the *National Transportation Act* is a provision of a general nature meant to apply not specifically to orders establishing tariffs and tolls but to all of the myriad of orders and decisions that the Canadian Transport Commission and (by virtue of subsections 14(2) and (3) of the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*, S.C. 1974-75-76, c. 49) the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission may be called upon to make in their respective fields of regulation. And in any event, the fact remains that the word “interim” does not in itself,

prété comme restreignant l’acception générale du mot «modifier» . . . par ailleurs, je ne saurais souscrire à la thèse selon laquelle le mot «modifier» ne peut s’appliquer de façon rétroactive. Ce mot ne souffre pas d’une telle restriction de sens . . . ». On ne peut transformer cette proposition pour y voir l’idée que le pouvoir de modifier implique en lui-même le pouvoir de le faire avec effet rétroactif. Il me semble évident que le verbe «modifier» est neutre en ce qui concerne le pouvoir d’agir rétroactivement, et je suis tout simplement incapable d’admettre qu’en adoptant l’article 63 de la *Loi nationale sur les transports* comme il l’a fait, le Parlement entendait investir le Conseil du pouvoir, non pas de protéger des droits comme l’a fait la commission des relations du travail dans l’arrêt *Bakery*, mais de réduire à néant des droits créés par son ordonnance originale.

L’autre argument fondé sur l’existence de l’ordonnance provisoire n’est pas, à mon sens, plus concluant. On a fait valoir que pour donner un objet véritable au paragraphe 57(2) de la *Loi nationale sur les transports*, il fallait donner à l’ordonnance provisoire dont il y est question un sens autre que celui d’une simple ordonnance temporaire puisque le pouvoir de rendre une ordonnance qui n’aura d’effet que pour un temps limité est déjà prévu au paragraphe 57(1) et à l’article 63 de la même Loi. Cela ne m’impressionne pas. Il existe une distinction essentielle entre une ordonnance rendue conformément au paragraphe 57(1) ou à l’article 63 et celle qui est rendue en vertu du paragraphe 57(2), à savoir que l’une entend statuer de façon définitive sur une demande ou sur une question autrement soulevée alors que ce n’est pas le cas pour l’autre, et c’est cette distinction fondamentale, à mon avis, que le législateur avait à l’esprit comme l’indiquent les tout premiers mots du paragraphe 57(2): «au lieu d’une ordonnance définitive». Il ne faut pas oublier que l’article 57 de la *Loi nationale sur les transports* est une disposition de nature générale destinée à s’appliquer non pas expressément à des ordonnances établissant des tarifs et des taxes mais à toute la myriade d’ordonnances et de décisions que la Commission canadienne des transports et (en vertu des paragraphes 14(2) et (3) de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, S.C. 1974-75-76, chap. 49) le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications cana-

if one relies on the dictionary definitions, suggest anything other than “in the meantime”, “in the interim”, “for the time being” (see: *The Shorter Oxford English Dictionary*, (3rd ed.); see also: *Stroud’s Judicial Dictionary* (5th ed.), at the word “interim” and the case referred to therein *Algar v. Middlesex County Council. In the matter of the Local Government Superannuation Act, 1937, and 1939*, [1945] 2 All E. R. 243 (K.B.D.)). In my view, the power to make an interim order says nothing whatever of a power to come back and make a final order regulating differently the period covered by the initial order.

Does that mean that I disagree with the *Coseka* decision? No, I do not disagree with the judgment although I express, with the greatest respect, some reservations as to some incidental statements found in the reasons given in support of the conclusion.

In *Re Eurocan Pulp & Paper Co. Ltd. and British Columbia Energy Commission et al.* (1978), 87 D.L.R. (3d) 727, the Court of Appeal of British Columbia found that the B.C. Energy Commission was empowered to make some rate changes retroactive to the date of the application to which it was giving effect despite the absence of specific language in the governing statute, the *Energy Act*, S.B.C. 1973, c. 29. The main part of the reasons of Chief Justice Farris, writing for a unanimous Court, needs reproduction (at pages 731-732):

Reading the Act as a whole, it is my opinion that the Commission has been empowered to make rates effective to the date of application, even though there is no specific language in the Act to that effect. Support for this conclusion is to be found in the decision of the Supreme Court of the United States in *United States v. New York Central R. Co.* (1929), 73 L. ed. 619. In that case the railroads filed applications on February 25, 1921 and June 30, 1921, for increases in their mail tariffs. The relief sought was for dates prior to the applications and for the future. The Interstate Commerce Commission made orders establishing rates as fair and reasonable for the period subsequent to the filing of the applications. The orders were upheld by the Supreme Court of the United States. Mr. Justice Holmes in delivering the opinion of the Court said this at pp. 620-1:

diennes peuvent avoir à rendre dans leurs domaines respectifs de réglementation. Quoi qu’il en soit, il reste que le mot « provisoire » en lui-même ne suggère rien de plus à l’esprit, si l’on s’en tient aux définitions lexicographiques, que [TRADUCTION] « entre temps », « dans l’intervalle », « pour l’instant » (voir: *The Shorter Oxford English Dictionary* (3^e éd.); voir aussi dans *Stroud’s Judicial Dictionary* (5^e éd.), le mot « interim » et l’arrêt qui y est mentionné *Algar v. Middlesex County Council. In the matter of the Local Government Superannuation Act, 1937, and 1939*, [1945] 2 All E. R. 243 (K.B.D.)). À mon sens, le pouvoir de rendre une ordonnance provisoire n’implique nullement le pouvoir de revenir en arrière et de rendre une ordonnance définitive régissant différemment la période visée par l’ordonnance initiale.

Faut-il en conclure que je suis en désaccord avec l’arrêt *Coseka*? Non, je ne suis pas en désaccord avec ce jugement, bien que j’éprouve, avec la plus grande déférence, quelques réserves au sujet de certaines remarques incidentes qui se trouvent dans les motifs à l’appui de la conclusion.

Dans l’arrêt *Re Eurocan Pulp & Paper Co. Ltd. and British Columbia Energy Commission et al.* (1978), 87 D.L.R. (3d) 727, la Cour d’appel de la Colombie-Britannique a conclu que la *B.C. Energy Commission* avait le pouvoir de rendre certaines modifications de tarifs rétroactives à la date de la requête à laquelle elle donnait effet, malgré l’absence de disposition expresse à cet effet dans la loi habilitante, la *Energy Act*, S.B.C. 1973, chap. 29. La partie principale des motifs du juge en chef Farris, qui se prononçait pour une Cour unanime, doit être citée (aux pages 731 et 732):

[TRADUCTION] Lorsque j’interprète la Loi dans son ensemble, j’estime que la Commission a été habilitée à donner effet aux tarifs à compter de la date de la requête, malgré l’absence de disposition expresse à cet effet dans la Loi. La décision rendue par la Cour suprême des États-Unis dans l’affaire *United States v. New York Central R. Co.* (1929), 73 L. ed. 619 appuie cette conclusion. Dans cette affaire, les chemins de fer avaient déposé des requêtes le 25 février 1921 et le 30 juin 1921 en vue de la majoration de leurs tarifs postaux. Le redressement tarifaire recherché visait aussi bien des dates antérieures aux requêtes que l’avenir. La *Interstate Commerce Commission* a rendu des ordonnances qui établissaient des tarifs considérés justes et raisonnables pour la période postérieure au dépôt des requêtes. Les ordonnances ont été confirmées par la Cour suprême des États-Unis. Le juge Holmes, en prononçant l’opinion de la Cour, a dit aux p. 620 et 621:

But the filing of an application expresses a present dissatisfaction and a demand for more. A further protest would be a superfluous formality. If the claim of the railroads is just they should be paid from the moment when the application is filed. In the often quoted words of Chief Justice Shaw: "If a piepowder court could be called on the instant, and on the spot, the true rule of justice for the public would be to pay the compensation with one hand whilst they apply the ax with the other." *Parks v. Boston*, 15 Pick. 198, 208. In fact the necessary investigation takes a long time, in these cases,—years,—but reasonable compensation for the years thus occupied is a constitutional right of the companies no less than it is for the future. *Oklahoma Natural Gas Co. v. Russell*, 261 U.S. 290, 293, 67 L. ed. 659, 662, 43 Sup. Ct. Rep. 353. This being so, and the Interstate Commerce Commission being the tribunal to which the railroads are referred, it is a natural incident of the jurisdiction that it should be free to treat its decision as made at once. Obviously Congress intended the Commission to settle the whole business, not to leave a straggling residuum to look out for itself, with possible danger to the validity of the act. No reason can have existed for leaving the additional annoyance and expense of a suit for compensation during the time of the proceedings before the Commission, when the Commission has had that very question before it and has answered it at least from the date of its orders. We are quite aware that minutiae of expression may be found that show Congress to have been thinking of the future. We put our decision not on any specific phrase but on the reasonable implication of an authority to change the rates of pay which existed from the day when the application was filed, the manifest intent to refer all the rights of the railroads to the Interstate Commerce Commission, and the fact that unless the Commission has the power assumed a part of the railroads' constitutional rights will be left in the air.

Judgment affirmed.

There is no question of constitutional rights involved in the present case; nonetheless, if the Commission does not have the power contended for, a utility would be deprived of a proper return on its investment capital for the period between the date of an application to have the rates reviewed and the date of a consequential Commission order. As in the present case this period could be lengthy. It is unreasonable to assume that the Legislature intended such a result.

In *Nova, An Alberta Corporation v. Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et al.*, [1981] 2 S.C.R. 437, Estey J., delivering the judgment of the Court, confirmed in the course of his reasons the conclusion of the British Columbia Court of Appeal in the *Re Eurocan* case and approved without restrictions the reasons of Chief Justice Farris.

In my respectful opinion, here lies the basis for the *Coseka* decision. In the *Nova* case, as in the *Re*

Mais le dépôt d'une requête témoigne d'un mécontentement et exprime une demande de majoration. Protester davantage serait une formalité superflue. Si la revendication des chemins de fer est juste, ils devraient être payés à compter du dépôt de la requête. Comme l'a dit le juge en chef Shaw, dont les paroles sont souvent citées: «Si une Cour de piedpoudre pouvait être saisie immédiatement et sur-le-champ, le véritable principe de justice qu'il conviendrait d'appliquer à l'égard du public serait d'accorder la compensation d'une main tout en abaissant la hache de l'autre.» *Parks v. Boston*, 15 Pick. 198, à la p. 208. De fait, l'enquête nécessaire est longue dans de tels cas—elle prend des années,—mais les compagnies ont le droit constitutionnel d'être indemnisées à l'égard des années ainsi employées au même titre qu'à l'égard de l'avenir. *Oklahoma Natural Gas Co. v. Russell*, 261 U.S. 290, à la p. 293, 67 L. ed. 659, à la p. 662, 43 Sup. Ct. Rep. 353. Cela étant, et la *Interstate Commerce Commission* se trouvant être le tribunal dont les chemins de fer sont justiciables, c'est une suite normale de sa compétence qu'elle soit libre de considérer que sa décision a été prise sans délai. Il est évident que le Congrès entendait que la Commission règle toute l'affaire sans laisser quoi que ce soit dans l'indécision, avec le risque que cela pourrait présenter pour la validité de la loi. Rien ne pourrait justifier le contretemps et les frais additionnels que représenterait une action en indemnisation pour la période couverte par les procédures devant la Commission, alors que celle-ci a été saisie précisément de cette question et l'a réglée tout au moins à compter de ses ordonnances. Nous sommes parfaitement conscients que quelques détails phraséologiques peuvent indiquer que le Congrès pensait à l'avenir. Aussi notre décision ne se fonde-t-elle pas sur une phrase particulière, mais plutôt sur le caractère logique de l'autorisation de changer les tarifs alors en existence à compter de la date du dépôt de la requête, sur l'intention manifeste de déférer tous les droits des chemins de fer à la *Interstate Commerce Commission*, et sur le fait que si la Commission n'a pas le pouvoir présumé, une partie des droits constitutionnels des chemins de fer resteront dans l'indécision.

Jugement confirmé.

En l'espèce, il n'est pas question de droits constitutionnels; néanmoins, si la Commission n'a pas le pouvoir que l'on prétend, un service public sera privé du juste rendement de son capital engagé pendant la période écoulée entre la date de la requête visant la révision des tarifs et la date de l'ordonnance de la Commission donnant suite à cette requête. Comme en l'espèce ce laps de temps pourrait être long, il n'est pas raisonnable de présumer que la Législature souhaitait un tel résultat.

Dans l'arrêt *Nova, An Alberta Corporation c. Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et autres*, [1981] 2 R.C.S. 437, le juge Estey, en rendant jugement au nom de la Cour, a confirmé dans ses motifs la conclusion à laquelle en était venue la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Re Eurocan* et a approuvé sans restriction les motifs du juge en chef Farris.

À mon humble avis, voilà le fondement juridique de la décision *Coseka*. Dans l'affaire *Nova*, comme

Eurocan case, as in the *United States v. New York Central R. Co.* case referred to by Farris C.J., and likewise, I suggest with respect, as in the *Coseka* case, the power to act retroactively was accepted in order to prevent prejudice to an applicant arising from the time required to approve his application.

I have no difficulty with an implied power in the Commission to make a retroactive order to surmount, without affecting the legitimate expectations of anybody, a practical difficulty as in the *Bakery and Confectionery Workers* case, or to protect an applicant or a complainant from being prejudiced by the fact that his well-founded application or complaint has required time to be dealt with. But I do not accept that the Commission may otherwise have the power to disallow retroactively rates it has already approved, be it by interim or final order, or, said otherwise, to render illegal what was not only unforbidden but formally authorized. I am, of course, influenced in my attitude by the strength of the presumption against retrospective operation of any legal enactment. As stated by Lord Watson in *Young v. Adams*, [1898] A.C. 469 (P.C.), at page 476 "it manifestly shocks one's sense of justice that an act legal at the time of doing it should be made unlawful by some new enactment". And should be borne in mind what Pierre-André Côté reminds us in his treatise *The Interpretation of Legislation in Canada* when speaking of the presumption, at page 125, "What for Parliament is only a presumption becomes for the administration a formal jurisdictional constraint." But I am also and more specifically influenced by my understanding of the scheme of the statute.

I mentioned, before dealing with the various arguments advanced in reply to the appellant's general submission, that, as presented, they were not going to the heart of the problem. Indeed, the real and only question raised, as I see it, is whether, in order to assure that the telephone tariffs and tolls chargeable by the utility would be just and reasonable, Parliament intended to confer upon the Commission a regulatory role that would be

dans l'affaire *Re Eurocan*, comme dans l'affaire *United States v. New York Central R. Co.* mentionnée par le juge en chef Farris et en outre, me semble-t-il, comme dans l'affaire *Coseka*, le pouvoir de prendre des mesures ayant un effet rétroactif a été admis afin d'éviter que le requérant subisse un préjudice en raison du temps requis pour l'approbation de sa demande.

J'admets volontiers que le Conseil puisse avoir tacitement le pouvoir de rendre une ordonnance rétroactive afin de surmonter une difficulté pratique, sans nuire aux attentes légitimes de qui que ce soit, comme dans l'affaire *Bakery and Confectionery Workers*, ou pour éviter que le requérant ou le plaignant subisse un préjudice en raison du temps mis à traiter sa demande ou sa plainte bien fondée. Mais je n'admets pas que le Conseil puisse autrement avoir le pouvoir de rejeter rétroactivement des taux qu'il a déjà approuvés, que ce soit au moyen d'une ordonnance provisoire ou définitive, ou, autrement dit, le pouvoir de rendre illégal ce qui non seulement n'était pas interdit mais était officiellement permis. Le poids de la présomption selon laquelle un texte législatif n'a pas d'effet rétroactif a influé, naturellement, sur ma position. Ainsi que le déclarait lord Watson dans l'arrêt *Young v. Adams*, [1898] A.C. 469 (P.C.), à la page 476, [TRADUCTION] «cela choque manifestement notre sens de la justice qu'un acte qui est légal au moment où il est fait, devienne illégal par la suite en vertu d'un nouveau texte législatif». Et il faut bien garder à l'esprit ce que Pierre-André Côté nous rappelle dans son traité intitulé *Interprétation des lois* en parlant de la présomption, à la page 135: «Ce qui est pour le législateur une simple présomption se présente toutefois, pour l'Administration, comme une restriction à sa compétence.» Mais ce qui influe également et plus spécialement sur ma position, c'est ma perception de l'économie de la loi.

J'ai signalé, avant de traiter des divers arguments avancés en réponse à la thèse générale de l'appellante, que, présentés comme ils l'étaient, ils n'allaient pas au fond du problème. En effet, la seule véritable question soulevée, selon ma perception des choses, est de savoir si, pour s'assurer que les tarifs et les taxes de téléphone que peut exiger le service public soient justes et raisonnables, le Parlement a voulu accorder au Conseil un rôle de

retrospective as well as prospective. And I do not see how, looking at the legislation, the question may be answered otherwise than in the negative. The control of the Commission is over the tolls to be charged (subsection 320(2) of the *Railway Act*); it is these tolls which are subject to approval and the only obligation imposed on the Company is to limit its charges to the tolls approved. It should be observed that subsection 321(1) does not define as an obligation to be assumed by the Company that the tolls be just and reasonable, an observation which is all the more telling when the paragraph is read in conjunction with subsection 321(2) where clear obligations are imposed and I reproduce the text again for convenience:

321. (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,

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

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

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

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

Besides, in the implementation of the legislation, if the Commission with respect to tariffs and tolls could act both ways, forward and backward in time, all the care put into the process of approving the rates on the basis of complex and extensive forecasts would be pretty close to useless and to no real avail. Parliament could have adopted another scheme. There are many legislative schemes where the utility establishes its own tolls but a public authority, acting upon complaint or *proprio motu*, is entitled to intervene and to impose changes (which incidentally may very well be meant to be retroactive at least to the time of the complaint). Easteay J. has interesting comments on the two

réglementation qui s'étendrait autant au passé qu'à l'avenir. Je ne vois pas comment, à l'examen de la loi, on pourrait répondre à la question autrement que par la négative. L'autorité du Conseil s'exerce sur les taxes que peut exiger une compagnie (paragraphe 320(2) de la *Loi sur les chemins de fer*); ce sont ces taxes qui sont soumises à l'agrément du Conseil, et la seule obligation qui incombe à la Compagnie est de limiter ses redevances aux taxes qui ont été approuvées. Il est à noter qu'au paragraphe 321(1), l'obligation de s'assurer du caractère juste et raisonnable des taxes n'est pas définie comme étant imposée à la Compagnie, observation qui est d'autant plus révélatrice lorsqu'on lit ce paragraphe de concert avec le paragraphe 321(2), qui prévoit des obligations claires et dont je reproduis le texte de nouveau pour plus de commodité:

321. (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 de la même façon à toutes personnes au même taux.

(2) Une compagnie ne doit pas, en ce qui concerne les taxes ou en ce qui concerne tous services ou installations fournis par elle à titre de compagnie de télégraphe ou de téléphone

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

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

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

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

De plus, dans la mise en application de la loi, si le Conseil pouvait, en matière de tarifs et de taxes, se prononcer pour le passé et pour l'avenir, tous les efforts consacrés à l'approbation des taux à l'aide de prévisions complexes et approfondies ne serviraient pratiquement à rien. Le législateur aurait pu adopter un autre régime. Il existe de nombreux programmes législatifs en vertu desquels un service public établit ses propres taxes, mais une autorité publique, qui agit à la suite d'une plainte ou de sa propre initiative, peut intervenir et imposer des modifications (qui incidemment peuvent très bien être prévues comme pouvant avoir un effet rétroactif, au moins au temps du dépôt de la plainte). Le

different patterns in the course of his reasons in the *Nova* case at pages 450 and 451. But, in its wisdom, and in the name, I suppose, of consistency, stability and easier managerial planning, Parliament has chosen not to follow that route.

It is said that the finding of excess profit is in effect a finding that the rates were too high, therefore unjust and unreasonable, and that such a situation cannot be left unremedied without betraying the will of Parliament that all tolls be just and reasonable. I see the will of Parliament as being more complex than what the proposition suggests. Of course, Parliament could not express more clearly its desire that the tolls be just and reasonable, but, in my understanding, to realize its goal, it has set up a particular scheme which, in its view, was capable of achieving the desired result without disregarding some other interests protected by our economic system. All that can be said is that, this time, the scheme failed to the benefit of the Company and its shareholders as it can fail again next time to the benefit of the customers. And the possibility of failures of that type, which, fortunately, have apparently been extremely rare, no doubt because of the competence and effectiveness of the Commission and the relative stability of the economy, were certainly not wholly unforeseen by Parliament.

It is said also that the Commission may be led to refuse systematically to exercise its power to make an interim order increasing rates if the effect of the order cannot later, in case of error, be erased. My answer to that is simple. Parliament has conferred duties on the Commission, amongst which is the duty to consider a request for an interim order and grant it if found justified. No doubt the performance of such a duty is particularly difficult and must be subjected to very special considerations. But the mere possibility that an error may be committed is no excuse to refuse to perform it.

It remains for me to apply those views to the case at bar and express the straightforward conclusion they lead to. I think that the appeal is well founded. The Commission had no jurisdiction to

juge Estey a fait des remarques intéressantes sur ces deux différentes méthodes dans les motifs qu'il a formulés dans l'affaire *Nova*, aux pages 450 et 451. Mais, dans sa sagesse et au nom, je suppose, de la logique, de la stabilité et d'une planification plus facile de la gestion, le législateur a choisi de ne pas suivre cette voie.

On soutient que conclure à la réalisation de bénéfices exceptionnels équivaut à conclure que les taux étaient trop élevés, donc injustes et déraisonnables, et qu'on ne peut laisser la situation sans remède sans trahir la volonté du législateur que toutes les taxes soient justes et raisonnables. Je pense que la volonté du législateur est plus complexe que cette proposition ne le laisse entendre. Naturellement, le législateur ne pouvait pas exprimer plus clairement son désir que les taxes soient justes et raisonnables, mais, selon ma perception des choses, pour atteindre son but il a institué un régime particulier qui, à son avis, permettait d'obtenir le résultat escompté sans négliger d'autres intérêts protégés par notre système économique. Tout ce qu'on peut dire, c'est que cette fois-ci le régime a fait défaut à l'avantage de la Compagnie et de ses actionnaires comme il pourrait faire défaut la prochaine fois à l'avantage des consommateurs. D'ailleurs, le législateur a sûrement dû prévoir la possibilité d'échecs de ce genre, qui semblent heureusement avoir été très rares, sans doute en raison de la compétence et de l'efficacité du Conseil et de la stabilité relative de l'économie.

Il est allégué également que le Conseil pourrait être amené à refuser systématiquement d'exercer son pouvoir de rendre une ordonnance provisoire portant majoration des taux s'il ne pouvait pas par la suite annuler l'effet de l'ordonnance en cas d'erreur. Ma réponse à cette allégation est simple. Le législateur a imposé des obligations au Conseil, notamment celle d'examiner une demande d'ordonnance provisoire et d'y accéder si elle est justifiée. Il n'y a pas de doute que l'exécution d'une telle obligation est particulièrement difficile et doit être assujettie à des considérations très spéciales, mais la simple éventualité d'une erreur ne constitue pas une excuse pour refuser d'agir.

Il me reste à appliquer ces vues au présent litige et à formuler la simple conclusion à laquelle elles mènent. J'estime que l'appel est bien fondé. Le Conseil n'avait pas compétence pour ordonner à

direct Bell to give to its subscribers of record a credit of 206 million dollars representing alleged excess revenue earned in 1985 and 1986. Telecom Decision CRTC 86-17 should be set aside in so far as that direction is concerned.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HUGESSEN J. (*dissenting*): I have had the benefit of reading the reasons for judgment prepared by my brother Marceau J. I regret that I am unable to agree with him. However, because of the very full and complete treatment that he has given the questions raised by this appeal, it is possible for me to express my reasons very shortly.

I start with five observations which seem to me to form the very essence of the background to this appeal:

1. By its application of September 4, 1984, Bell put its entire rate structure in issue before the Commission as of January 1, 1985. Quite apart from its power to intervene on its own motion to adjust rates which it finds to be no longer just and reasonable, the Commission could, on the basis of this application, have adjusted Bell's rates as of the beginning of 1985 to what it found to be just and reasonable.

2. By its decision CRTC 84-28, dated December 19, 1984, the Commission decreed interim rates for Bell with effect from January 1, 1985. All Bell's tariffs in force from that time forward were interim tariffs.

3. By its decision CRTC 86-17, of October 14, 1986, the decision presently under appeal, the Commission found that the rates charged by Bell under the tariffs in force since January 1, 1985, had generated revenues in excess of the fair return on equity to the tune of \$206 million. This finding is not contested by Bell, nor the implication that flows from it that the rates charged in 1985 and 1986 were not just and reasonable.

4. The delay of over two years between the initial application and the decision under appeal is

Bell de remettre à ses abonnés inscrits un crédit de 206 millions de dollars représentant les prétendus revenus excédentaires réalisés en 1985 et 1986. La décision Télécom CRTC 86-17 devrait être annulée en tant que cette directive est concernée.

* * *

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

LE JUGE HUGESSEN (*dissident*): J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement rédigés par mon collègue le juge Marceau. Je regrette de ne pouvoir souscrire à son opinion. Toutefois, comme il a traité de façon exhaustive des questions soulevées dans le cadre du présent appel, il m'est possible d'énoncer mes propres motifs de façon très brève.

Je commence par cinq observations qui m'apparaissent faire état de la toile de fond du présent appel:

1. Dans sa requête en date du 4 septembre 1984, Bell a mis l'ensemble de son système de tarification en question devant le Conseil à compter du 1^{er} janvier 1985. Le Conseil aurait pu, indépendamment de son pouvoir d'intervenir de son propre mouvement pour ajuster les tarifs qu'il considère n'être plus justes ni raisonnables, s'autoriser de cette requête pour ajuster les tarifs de Bell à compter du début de l'année 1985 à un niveau qu'il aurait considéré juste et raisonnable.

2. Par sa décision CRTC 84-28, en date du 19 décembre 1984, le Conseil a établi pour Bell des tarifs provisoires devant entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1985. Tous les tarifs de Bell en vigueur à partir de cette date étaient des tarifs provisoires.

3. Dans sa décision CRTC 86-17, en date du 14 octobre 1986, décision à l'encontre de laquelle a été formé le présent appel, le Conseil a conclu que les tarifs de Bell en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1985 avaient produit des revenus excédant de 206 millions de dollars ceux que lui aurait procuré un taux de rendement équitable. Bell ne conteste ni cette conclusion ni sa suite logique, à savoir que les tarifs imposés au cours des années 1985 et 1986 n'étaient point justes et raisonnables.

4. Bell elle-même est en très grande partie responsable de la période de plus de deux ans qui

in considerable measure due to Bell itself. In particular, in March and again in October 1985, Bell sought first to postpone and then to withdraw altogether its rate increase application.

5. In all its orders and notices relating to the present matter, the Commission made it clear that it was keeping open the question of the 1985 and 1986 years and the return on equity and revenue requirements for those years; this is so even with regard to orders made after all or a substantial portion of those years had passed into history.

It is not necessary, for the purposes of the present appeal, to determine whether the Commission had the power to make an order fixing rates retroactive to the date of Bell's application although this is clearly the practical effect of what it has in fact done. I would simply note that the British Columbia Court of Appeal, interpreting a different regulatory scheme in *Re Eurocan Pulp & Paper Co. Ltd. and British Columbia Energy Commission et al.* (1978), 87 D.L.R. (3d) 727, found such powers to exist. That decision was quoted with no indication of disapproval by Estey J., speaking for a unanimous court, in *Nova, An Alberta Corporation v. Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et al.*, [1981] 2 S.C.R. 437. I would add that I am quite unable to see any reason why such a power, if it exists, should be held to operate only to the advantage of an applicant utility. I have always understood that sauce for the goose is good for the gander as well.

The Commission's power in the present case, as it seems to me however, flows directly from the fact that its order of December 19, 1984, was an interim order given pursuant to subsection 57(2) of the *National Transportation Act*.⁵ Section 57 in its entirety reads as follows:

57. (1) The Commission may direct in any order that such order or any portion or provision thereof, shall come into force at a future time or upon the happening of any contingency, event or condition in such order specified, or upon the performance to the satisfaction of the Commission, or a person named by it, of any terms which the Commission may impose upon

⁵ R.S.C. 1970, c. N-17.

sépare sa requête initiale de la décision faisant l'objet du présent appel. Ainsi, en mars et de nouveau en octobre 1985, Bell a sollicité tout d'abord la remise et ensuite le retrait complet de sa requête en majoration tarifaire.

5. Dans tous ses avis et ses ordonnances ayant trait à la présente question, le Conseil a établi clairement qu'il ne se prononçait pas définitivement au sujet des années 1985 et 1986 et de la question du taux de rendement ainsi que des besoins en matière de revenus pour ces années; il en est ainsi même pour les ordonnances rendues une fois ces années complètement ou en grande partie écoulées.

Il n'est pas nécessaire, pour les fins du présent appel, que nous tranchions la question de savoir si le Conseil était habilité à rendre une ordonnance fixant des tarifs rétroactifs à la date de la requête de Bell, même si les ordonnances du Conseil ont eu cet effet en pratique. Je soulignerais simplement que la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, interprétant un autre régime de réglementation dans l'affaire *Re Eurocan Pulp & Paper Co. Ltd. and British Columbia Energy Commission et al.* (1978), 87 D.L.R. (3d) 727, a conclu à l'existence de tels pouvoirs. Le juge Estey, prononçant l'opinion unanime de la Cour, a cité cette décision sans y établir de réserve dans l'arrêt *Nova, An Alberta Corporation c. Amoco Canada Petroleum Co. Ltd. et autres*, [1981] 2 R.C.S. 437. J'ajouterais que je ne puis voir pourquoi un tel pouvoir, à supposer qu'il existe, devrait être considéré comme ne pouvant être exercé qu'au seul avantage d'une entreprise requérante de services publics. Il m'a toujours semblé que ce qui était bon pour une partie était aussi pour l'autre.

En l'espèce, le pouvoir du Conseil me semble toutefois découler directement du fait que son ordonnance du 19 décembre 1984 était une ordonnance provisoire fondée sur le paragraphe 57(2) de la *Loi nationale sur les transports*.⁵ L'ensemble de l'article 57 est ainsi libellé:

57. (1) La Commission peut, dans toute ordonnance, prescrire que cette ordonnance ou l'une de ses parties ou dispositions, entrera en vigueur à une date ultérieure ou lorsque surviendront des éventualités, des événements ou des circonstances spécifiées dans cette ordonnance, ou lors de l'accomplissement, au gré de la Commission ou d'une personne désignée

⁵ S.R.C. 1970, chap. N-17.

any party interested, and the Commission may direct that the whole, or any portion of such order, shall have force for a limited time, or until the happening of a specified event.

(2) The Commission may, instead of making an order final in the first instance, make an interim order, and reserve further directions either for an adjourned hearing of the matter, or for further application.

In subsection (1), the Commission is empowered to give orders which I would describe, in the language of the civil law, as being orders with a term or orders subject to suspensive or resolutive conditions. Clearly subsection (2), when it talks of "an interim order", is dealing with something else and is adding to the powers which the Commission already has. But an interim order cannot simply be one which is subject to later, prospective revision by the Commission, because all orders fixing tariffs and tolls may be so revised, even on the Commission's own motion. Thus, when the subsection contrasts an interim order with one which is "final", the latter can only mean an order which disposes of the question before the Commission for the time being; a rate-fixing order which is "final" in the sense of speaking for all time is simply not possible in the scheme of the statute. That being so, it seems to me that an interim order can only be one which, like all rate orders, has prospective effect but on which the Commission reserves "further directions" which may be retroactive to the date the order was made.

In this respect I am in complete agreement with the unanimous decision of the Alberta Court of Appeal in *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co. Ltd. et al.* (1981), 126 D.L.R. (3d) 705. There the Court had to interpret section 52 of the *Public Utilities Board Act*,⁶ which is in language substantially identical to section 57 of the *National Transportation Act*. I adopt, with respect, the following words of the judgment of Laycraft J.A., as he then was, speaking for the Court [at pages 717 and 718]:

⁶ R.S.A. 1970, c. 302.

par la Commission, des conditions qu'elle impose à quelque partie intéressée; et elle peut prescrire que la totalité ou quelque partie de cette ordonnance soit exécutoire durant une période déterminée, ou jusqu'à ce que se produise un événement spécifié.

^a (2) La Commission peut rendre, tout d'abord, au lieu d'une ordonnance définitive, une ordonnance provisoire, et se réserver la faculté de donner de plus amples instructions soit à une audition ajournée de l'affaire, soit sur une nouvelle requête.

^b Au paragraphe (1), le Conseil est habilité à rendre des ordonnances que je qualifierais, en adoptant la terminologie du droit civil, d'ordonnances assorties de termes ou d'ordonnances assujetties à des conditions suspensives ou résolutoires.

^c Il est clair que le paragraphe (2), lorsqu'il parle d'une ordonnance provisoire, vise un autre type d'ordonnance et ajoute aux pouvoirs déjà conférés au Conseil. Une ordonnance provisoire ne peut toutefois être simplement une ordonnance susceptible d'une révision subséquente du Conseil puisque toutes les ordonnances fixant des tarifs et des taxes peuvent, même du mouvement du Conseil lui-même, être révisées. Ainsi, lorsque le paragraphe oppose une ordonnance provisoire à une ordonnance «définitive», cette dernière ne peut que désigner une ordonnance qui tranche pour le moment la question soumise au Conseil; une ordonnance fixant des tarifs qui serait rendue de façon «définitive», c'est-à-dire une fois pour toutes, n'est tout simplement pas possible en vertu de l'économie de la loi. Ceci étant, il me semble qu'une ordonnance provisoire ne peut être qu'une ordonnance qui dispose pour l'avenir, comme toutes les ordonnances relatives aux tarifs, mais à l'égard de laquelle le Conseil se réserve la faculté de donner «de plus amples instructions» qui pourront s'appliquer rétroactivement à la date où elle a été rendue.

À cet égard, je souscris entièrement à la décision unanime de la Cour d'appel de l'Alberta dans l'arrêt *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co. Ltd. et al.* (1981), 126 D.L.R. (3d) 705. Dans cette affaire, la Cour devait interpréter l'article 52 du *Public Utilities Board Act*⁶, dont le libellé est essentiellement identique à celui de l'article 57 de la *Loi nationale sur les transports*. Avec déférence, je fais miens les propos suivants tirés du jugement prononcé par le juge d'appel Laycraft—c'était alors son titre—au nom de la Cour [aux pages 717 et 718]:

⁶ R.S.A. 1970, chap. 302.

In my view, s. 52(2), empowering the Board to “make an interim order and *reserve further* direction, either for an adjourned hearing of the matter or for further application” (emphasis added) contemplates the very situation which arose in this case. It was virtually impossible to fix just and reasonable rates for the processing of Coseka’s gas and even an approximation of them would have been speculative. So instead of making a final order, the Board made an interim order and reserved the matter for a “further direction” which it has now made.

In my view, to say that an interim order may not be replaced by a final order is to attribute virtually no additional powers to the Board from s. 52 beyond those already contained in either the *Gas Utilities Act* or the *Public Utilities Board Act* to make final orders. The Board is by other provisions of the statute empowered by order to fix rates either on application or on its own motion. An interim order would be the same, and have the same effect, as a final order unless the “further direction” which the statute contemplates includes the power to change the interim order. On that construction of the section the “interim” order would be a “final” order in all but name. The Board would need no further legislative authority to issue a further “final” order since it may fix rates under s. 27 on its own motion without a further application. The provision for an interim order was intended to permit rates to be fixed subject to correction to be made when the hearing is subsequently completed.

It was urged during argument that s. 52(2) was merely intended to enable the Board to achieve “rough justice” during the period of its operation until a final order is issued. However, the Board is required to fix “just and reasonable rates” not “roughly just and reasonable rates”. The words “reserve for further direction”, in my view, contemplate changes as soon as the Board is able to determine those just and reasonable rates.

It was also urged on behalf of Coseka that great injustice will result if interim rates once paid may subsequently be varied. There is no doubt that the Board must take careful account of this factor in its determination of what is just and reasonable and the problem becomes the more serious the longer is the delay. Some purchasers of the utility service for whom it is a cost of doing business may be unable to incorporate a changed rate in the price of the goods or services they themselves sell. Other purchasers who made economic decisions on the premise that the utility service had a given cost, may find those decisions invalidated. Nevertheless all consumers of a utility service must be aware that the rates in an interim order are subject to change and determine their course of action upon the basis of that knowledge. The time involved will usually be relatively short and the Board will do its best to minimize the impact of the change. In this case, through no fault of the Board, a very long time elapsed before the interim order could be finalized. When the parties to a hearing realize that the rates set in an interim order are subject to variation, they will

[TRADUCTION] À mon avis, le par. 52(2), aux termes duquel la Commission peut «rendre une ordonnance provisoire et se réserver la faculté de donner de plus amples instructions soit à une audition ajournée de l’affaire, soit sur une nouvelle requête» (les italiques sont de moi) envisage précisément la situation qui se présente en l’espèce. Il était pratiquement impossible de fixer des taux justes et raisonnables pour le traitement du gaz de Coseka et même un chiffre approximatif aurait été hypothétique. Ainsi donc, plutôt que de rendre une ordonnance définitive, la Commission a rendu une ordonnance provisoire, et s’est réservé la faculté de donner «de plus amples instructions», ce qu’elle a maintenant fait.

À mon sens, dire qu’on ne peut substituer une ordonnance finale à une ordonnance provisoire, c’est attribuer à la Commission pratiquement aucun pouvoir supplémentaire en vertu de l’article 52, si ce n’est les pouvoirs de rendre des ordonnances définitives, que prévoient déjà la *Gas Utilities Act* et la *Public Utilities Board Act*. D’autres articles de la loi autorisent la Commission à établir des tarifs, par ordonnance, soit sur requête ou de sa propre initiative. Une ordonnance provisoire serait la même, et aurait le même effet, qu’une ordonnance définitive si les «plus amples instructions» qu’envisage la Loi ne comprenaient pas le pouvoir de modifier l’ordonnance provisoire. Selon une telle interprétation de l’article, l’ordonnance «provisoire» serait «définitive» à toutes fins pratiques. La Commission n’aurait pas à être autorisée davantage par le législateur à rendre une autre ordonnance «définitive» puisqu’en vertu de l’art. 27 elle peut fixer des tarifs de sa propre initiative sans autre requête à cet égard. L’objet des ordonnances provisoires est de permettre la fixation de tarifs susceptibles d’être rajustés une fois terminée l’audition de l’affaire.

On a fait valoir au cours des plaidoiries que le par. 52(2) avait simplement pour objet de permettre à la Commission de rendre une justice «approximative» tant qu’était en vigueur la mesure provisoire en attendant qu’une ordonnance définitive soit rendue. Cependant, la Commission est tenue de fixer des «tarifs justes et raisonnables» et non des «tarifs approximativement justes et raisonnables». J’estime que les mots «se réserver la faculté de donner de plus amples instructions» envisage des rajustements qui doivent être faits dès que la Commission est en mesure de déterminer ce que sont les tarifs justes et raisonnables.

On a également fait valoir pour Coseka que si les tarifs provisoires pouvaient être modifiés après avoir été payés, il en résulterait une grave injustice. Il ne fait aucun doute que la Commission doit considérer sérieusement ce facteur en établissant ce qui est juste et raisonnable, et plus le retard se prolonge, plus le problème devient sérieux. Les usagers qui doivent tenir compte du coût du service public dans leurs prix pourraient être incapables d’incorporer dans ceux-ci les rajustements éventuels. D’autres usagers qui ont pris des décisions d’ordre économique en se fondant sur un certain coût des services en question pourraient voir leurs décisions se révéler non valables. Néanmoins, tous les usagers d’un service public doivent être conscients que les tarifs visés dans une ordonnance provisoire sont susceptibles d’être rajustés, et ils doivent établir leur ligne de conduite en conséquence. Le temps requis est d’habitude relativement court, et la Commission fait de son mieux pour minimiser les conséquences de la rectification. En l’espèce, sans que la Commission y soit pour rien, beaucoup de temps s’est écoulé entre l’ordonnance provisoire et l’ordonnance définitive. Lors-

perceive that there is no advantage to be gained by delay. (Emphasis added.)

I conclude, for the reasons stated, that the Commission had the power, in October of 1986, to fix just and reasonable rates for Bell with effect from January 1, 1985, the effective date of its interim order.

Two subsidiary but nonetheless important questions remain.

In the first place, it is suggested that, even if the Commission had, as I have found, the power to revise its interim order with effect from January 1, 1985, it could only do so to the extent of the two per cent increase which that interim order had decreed over the rates in effect on December 31, 1984. Put another way, the Commission having decreed a two per cent increase in rates as of January 1, 1985, its revision of that interim order could not do more than put matters back to where they were at the time the interim order was made.

With respect, it seems to me that this submission misapprehends the nature of the interim order and attaches the interim characteristic only to the increase. This is clearly wrong. When a rate is increased on an interim basis, the whole of the rate so increased becomes an interim rate and subject to revision accordingly. The new tariff filed by Bell to give effect to the increase was not in two parts, having a pre-January 1, 1985, basis and a post-January 1, 1985, increase; rather it was an entire tariff setting forth the whole rate as increased. All rates charged by Bell, from January 1, 1985, to the date of the decision under appeal, flowed from and were authorized by interim orders made by the Commission. Accordingly when the Commission undertook to revise those orders and to make a final order, it was not limited to the amount of the increase it had granted in January 1985 and rescinded in September of the same year.

In the second place, it is argued that the Commission's power is strictly limited to that of setting

que les parties à une audition se rendent compte que les tarifs établis dans une ordonnance provisoire sont susceptibles de modification, elles comprennent qu'elles n'ont rien à gagner d'un retard. [C'est moi qui souligne.]

a Je conclus, pour les motifs exposés, que le Conseil avait le pouvoir, en octobre 1986, de fixer à Bell Canada des tarifs justes et raisonnables prenant effet à compter du premier janvier 1985, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance provisoire.

b Deux questions secondaires mais non moins importantes subsistent.

Tout d'abord, on a avancé que même si le Conseil avait, comme je l'ai conclu, le pouvoir de réviser son ordonnance provisoire à compter du 1^{er} janvier 1985, il ne pouvait la réviser que dans la mesure où cette ordonnance décrétait une majoration de deux pour cent des tarifs en vigueur le 31 décembre 1984. Autrement dit, le Conseil qui avait décrété une majoration de deux pour cent des tarifs à compter du 1^{er} janvier 1985, ne pouvait, en révisant son ordonnance provisoire, faire plus que de remettre les choses comme elles étaient au moment où avait été rendue l'ordonnance en question.

En toute déférence, il me semble que raisonner de la sorte, c'est se méprendre sur la nature de l'ordonnance provisoire et reconnaître cette dernière caractéristique uniquement à la majoration. C'est une erreur manifeste. Lorsqu'un tarif est majoré de façon provisoire, le tarif majoré tout entier devient provisoire et susceptible de révision en conséquence. Le nouveau tarif que Bell a déposé pour donner effet à la majoration ne comprenait pas deux parties, soit un fondement antérieur au premier janvier 1985 et une majoration postérieure à cette date; il s'agissait plutôt d'un tarif complet qui tenait compte de la majoration. Tous les tarifs exigés par Bell, du 1^{er} janvier 1985 à la date de la décision portée en appel, faisaient suite à des ordonnances provisoires du Conseil, et ils étaient entérinés par elles. En conséquence, lorsque le Conseil a révisé ces ordonnances et rendu une ordonnance définitive, il n'avait pas à s'en tenir au montant de la majoration qu'il avait accordée en janvier 1985 et annulée en septembre de la même année.

j En second lieu, on fait valoir que le pouvoir du Conseil se limite strictement à l'établissement de

rates and approving tariffs to give effect thereto. Therefore even if the Commission had the power to effect a rate revision as at January 1, 1985, it had no authority to order Bell to make a refund to its customers of the amounts which it found to have been overcharged. In particular is this so, it is argued, because the customers who will benefit from the ordered refund, the subscribers as of the date of the decision under appeal, are not precisely the same group as those who have paid the excessive amounts and the refund to each will not in every case be in the precise amount of the overpayment. This argument provokes several observations on my part.

First, to give effect to the argument would be but cold comfort to Bell: in the place of an order to pay a fixed amount to a determined and readily identifiable group of customers, it would be faced with a vast number of individual claims each of which would require to be assessed and quite possibly litigated.

My second observation flows from the first. The Commission having decided that the rates charged in 1985 and 1986 were not just and reasonable and having determined the amount of Bell's excess revenues resulting therefrom as being \$206 million was faced with the strictly practical question of finding a fair and equitable manner of putting matters to rights. The situation was analogous to that faced by the Public Utilities Board of Alberta in the *Edmonton, City of, et al. v. Northwestern Utilities Limited*, [1961] S.C.R. 392. There Locke J., in dealing with an innovative scheme by which the Board proposed to deal with variations in the utility's costs which were impossible to estimate with accuracy, said [at page 406]:

... the proposed order would be made in an attempt to ensure that the utility should from year to year be enabled to realize, as nearly as may be, the fair return mentioned in that subsection and to comply with the Board's duty to permit this to be done. How this should be accomplished, when the prospective outlay for gas purchases was impossible to determine in advance with reasonable certainty, was an administrative matter for the Board to determine, in my opinion. This, it would appear, it proposed to do in a practical manner which would, in its judgment, be fair alike to the utility and the consumer.

tarifs et à l'approbation de ceux qui sont exigés en conséquence. Ainsi donc, même si le Conseil avait le pouvoir de faire la révision des tarifs à compter du premier janvier 1985, il n'était pas habilité à ordonner à Bell de rembourser à ses abonnés les montants dont il a conclu qu'ils étaient excédentaires. Cela est particulièrement vrai, soutient-on, parce que les abonnés qui bénéficieront du remboursement exigé, soit les abonnés inscrits à la date de la décision contestée, ne sont pas précisément les mêmes que ceux qui ont payé les montants excédentaires, et le remboursement effectué aux abonnés ne représentera pas dans tous les cas le montant exact du paiement en trop. Cet argument m'inspire plusieurs réflexions.

Tout d'abord, ce serait donner à Bell un bien mince réconfort que d'admettre cet argument: au lieu de devoir payer un montant fixe à un groupe déterminé et facilement identifiable d'abonnés, la compagnie aurait à faire face à une multitude de réclamations individuelles, chacune d'elles devant faire l'objet d'une vérification et il est fort possible, d'une action en justice.

Ma seconde réflexion découle de la première. Dès lors que le Conseil avait décidé que les tarifs exigés en 1985 et en 1986 n'étaient pas justes et raisonnables et qu'il avait évalué à 206 \$ millions le montant des revenus excédentaires qui en avaient résulté pour Bell, il était tenu de trouver, question purement pratique, une façon juste et équitable de redresser les torts. La situation était analogue à celle qui s'était présentée à la *Public Utilities Board* de l'Alberta dans l'affaire *Edmonton, City of, et al. v. Northwestern Utilities Limited*, [1961] R.S.C. 392. Dans cette affaire, le juge Locke, en traitant de la méthode innovatrice selon laquelle la Commission se proposait de régler la question des écarts afférents aux coûts des services, écarts qu'il était impossible d'évaluer avec précision, a dit ce qui suit [à la page 406]:

[TRADUCTION] ... l'ordonnance projetée viserait à permettre à l'entreprise de services publics d'obtenir, d'année en année, un taux de rendement s'approchant le plus possible du taux de rendement équitable mentionné à ce paragraphe; ainsi la Commission remplirait-elle son obligation de permettre la réalisation d'un tel objectif. La façon d'atteindre cette fin, dans des conditions où les dépenses futures concernant l'achat de gaz ne pouvaient être appréciées de façon certaine, constituait une question administrative relevant, à mon avis, de la compétence de la Commission. Il semblerait que cet organisme ait eu l'intention d'apporter à ce problème une solution pratique qui,

So too, I think, with the Commission's order in the present case. The fact that Bell has realized excess revenues is not contested. The power of the Commission to revise the rates as of January 1, 1985, has been established. The way of doing so is an "administrative matter" properly left for the Commission's determination.

Finally on this point, I would observe that in substance though admittedly not in form the Commission's order is one with respect to a matter relating to tolls and tariffs. As such it falls within the powers granted the Commission by subsection 321(5) of the *Railway Act*:⁷

321. ...

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

For all the foregoing reasons, I would dismiss the appeal.

selon son opinion, serait équitable tant pour l'entreprise de services que pour le consommateur.

Ces propos me semblent également s'appliquer à l'ordonnance rendue par le Conseil en l'espèce. ^a L'on ne conteste point que Bell ait réalisé des revenus excessifs. Il a été établi que le Conseil était habilité à réviser les taux à compter du 1^{er} janvier 1985; la façon dont il s'y prendra est une «question administrative» qu'il convient de laisser trancher ^b par le Conseil.

Enfin, sur ce point, je soulignerais que l'ordonnance du Conseil, non quant à la forme, il est vrai, mais en substance, concerne une question ^c ayant trait aux taxes et aux tarifs. À ce titre, elle a été rendue par le Conseil dans l'exercice des pouvoirs que lui a conféré le paragraphe 321(5) de la *Loi sur les chemins de fer*:⁷

321. ...

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

^e Pour tous les motifs qui précèdent, je rejetterais l'appel.

⁷ R.S.C. 1970, c. R-2.

⁷ S.R.C. 1970, chap. R-2.