

A-900-92

A-900-92

**Bell Canada** (*Appellant*)**Bell Canada** (*appelante*)

v.

c.

**Unitel Communications Inc., B.C. Rail  
Telecommunications and Lightel Inc.**  
(*Respondents*)<sup>a</sup> **Unitel Communications Inc., B.C. Rail  
Telecommunications et Lightel Inc.** (*intimées*)*INDEXED AS: BELL CANADA v. UNITEL COMMUNICATIONS INC.  
(C.A.)*<sup>b</sup> *RÉPERTORIÉ: BELL CANADA c. UNITEL COMMUNICATIONS INC.  
(C.A.)*Court of Appeal, Isaac C.J., Pratte and Heald, J.J.A.—  
Ottawa, October 13, 14, 15, 16 and December 23,  
1992.<sup>c</sup> Cour d'appel, juge en chef Isaac, juges Pratte et  
Heald, J.C.A.—Ottawa, 13, 14, 15 et 16 octobre et 23  
décembre 1992.*Telecommunications — Within jurisdiction of CRTC to order  
telephone companies to interconnect telecommunications net-  
works with competitors, without compensation for costs  
involved — Within jurisdiction of CRTC to order competitors  
of telephone companies be granted contribution discount —  
CRTC decisions justified as in public interest.*<sup>d</sup> *Télécommunications — Il relève de la compétence du CRTC  
d'enjoindre aux compagnies téléphoniques de raccorder leurs  
réseaux de télécommunications avec des concurrents sans  
ordonner que les compagnies soient indemnisées des frais  
qu'elles sont tenues d'engager — Il relève de la compétence du  
CRTC d'ordonner aux compagnies téléphoniques d'accorder à  
leurs concurrents une réduction de contribution — Les déci-  
sions du CRTC sont justifiées puisqu'elles sont dans l'intérêt  
public.*

Unitel and other telephone companies (interexchange carriers or IXCs) applied to the CRTC seeking connection with the telecommunications networks of Bell and other telephone companies (the appellants) to provide to their customers, in competition with the telephone companies, public long distance voice services, public switched and dedicated voice and data telephone service, message toll service and wide area telephone service. The CRTC ordered the appellant telephone companies to interconnect their telecommunications networks with the IXCs without compensation for the start-up costs, estimated at \$240 million, which they would incur in making changes to their networks, systems and procedures to allow for the interconnections. The CRTC determined that the IXCs would pay 30% of the start-up costs through tariffed charges and that the remaining 70% would be allocated to the appellants. The IXCs were given a ten-year amortization period with respect to the start-up costs. It also ordered that the IXCs be granted a contribution discount to offset the competitive disadvantages facing competitors in the early years, the discount to be phased out as the competitive disadvantages are reduced. The issue in this appeal, brought pursuant to section 68 of the *National Telecommunications Powers and Procedures Act* and submitting two questions to the Court, was whether, with respect to each of these two orders—interconnection without compensation and the granting of a contribution discount—the CRTC erred in law or exceeded its jurisdiction.

<sup>e</sup> Unitel et d'autres compagnies téléphoniques (transporteurs  
intercirconscriptions) ont déposé auprès du CRTC une requête  
visant à leur permettre de raccorder leurs réseaux aux réseaux  
de télécommunications de Bell et d'autres compagnies télépho-  
niques (les appelantes) pour pouvoir fournir à leur clientèle, en  
concurrence avec les compagnies téléphoniques, des services  
publics vocaux interurbains, un service public commuté et un  
service téléphonique spécialisé de transmission de la voix et de  
données, un service interurbain à communications tarifées et  
un service interurbain planifié. Le CRTC a enjoint aux compa-  
gnies téléphoniques appelantes de raccorder leurs réseaux de  
télécommunications à ceux des transporteurs intercirconscrip-  
tions sans leur accorder d'indemnité pour les frais d'établisse-  
ment, évalués à 240 millions de dollars, qu'ils devraient enga-  
ger pour apporter des modifications à leurs réseaux, aux  
systèmes et aux procédures pour permettre les raccordements.  
Le CRTC a arrêté que les transporteurs intercirconscriptions  
paieraient 30 % des frais d'établissement, par leurs frais tarifés,  
et que les 70 % restants seraient imputés aux appelantes. Il a  
accordé aux transporteurs intercirconscriptions une période de  
dix ans en ce qui concerne l'amortissement des frais d'établisse-  
ment. Il a également ordonné que les transporteurs intercir-  
conscriptions reçoivent une réduction de contribution afin de  
compenser les inconvénients de la concurrence pour les con-  
currents au cours des premières années, la réduction devant  
diminuer progressivement à mesure que les désavantages des  
concurrents disparaissent. La question qui se pose dans le pré-  
sent appel, qui a été interjeté conformément à l'article 68 de la  
*Loi nationale sur les attributions en matière de télécommuni-  
cations* et qui saisit la Cour de deux questions, est de savoir si,  
en ce qui concerne ces deux ordonnances—le raccordement

*Held*, the appeal and cross-appeals\* should be dismissed; both questions of law and jurisdiction should be answered in the negative.

Section 336 of the *Railway Act* provides that the CRTC may make orders concerning telephone use, connection or communication "on such terms, including compensation if any, as the Commission deems just and expedient". The words "if any" were added following the decision of the Supreme Court of Canada in *Ingersoll Telephone Co. v. Bell Telephone Co.* (1916), 53 S.C.R. 583. Parliament's concern, following that decision, was that the *Railway Act*, as it then read, required the Board to grant compensation for loss of business to Bell, in all cases where interconnection was ordered, regardless of whether or not the interconnecting company was a competitor of Bell. In this case, however, the appellants do not complain of any deprivation of their monopoly control of the inter-provincial long distance telephone market or loss of business, but of an expropriation without compensation by requiring them to absorb 70% of the start-up costs. It is fundamentally erroneous to characterize as an "expropriation" an order of a regulatory tribunal requiring the construction of facilities by a regulated company. Even if the condition respecting the start-up costs could be said to amount to an expropriation, that fact alone is insufficient to call into question the authority of the CRTC to make the order which it did. There is not, in every case where a person's property is expropriated, an absolute right to full (or any) compensation.

Section 336 of the *Railway Act* empowers the CRTC not only to order the appellant companies to permit interconnection to and use of their networks, but also to decide whether or not, as one of the terms of its order, to award any compensation at all. It is of no consequence that section 275 of the *Railway Act* requires a company to afford all reasonable and proper facilities to allow access to their system, whereas section 336 requires only that a telephone company provide for or make available the connection, communication or use. Nor is subsection 336(3)—which requires the Commission to make an initial inquiry to determine whether the interconnection can be made without undue or unreasonable injury to or interference with the telephone business of the appellant companies or, at the very least, to take this into consideration in determining what is "just and expedient"—to be considered as creating a condition precedent or threshold test for the exercise of the discretion conferred on the CRTC by subsection 336(1).

\* All of the telephone companies other than Bell participating in this appeal were deemed to be cross-appellants by Court order dated July 22, 1992.

sans indemnité et la réduction pour contribution—le CRTC a commis une erreur de droit ou outrepassé sa compétence.

*Arrêt*: l'appel et les appels incidents\* doivent être rejetés. Les deux questions de droit et de compétence sont répondues par la négative.

L'article 336 de la *Loi sur les chemins de fer* prévoit que le CRTC peut ordonner l'utilisation, le raccordement ou la communication d'une ligne téléphonique, «aux conditions, y compris une indemnité, s'il y a lieu, que la Commission juge justes et raisonnables». Les mots «s'il y a lieu» ont été ajoutés par suite de l'arrêt *Ingersoll Telephone Co. v. Bell Telephone Co.* (1916), 53 R.C.S. 583. Ce qui préoccupait le législateur fédéral à la suite du prononcé de cet arrêt, c'était que, dans sa rédaction alors en vigueur, la *Loi sur les chemins de fer* obligeait la Commission à accorder à Bell une indemnité pour son manque à gagner, dans tous les cas où le raccordement était ordonné, peu importe que la compagnie raccordée fût ou non une concurrente de Bell. En l'espèce, toutefois, les appelantes ne se plaignent pas du fait que l'ordonnance a pour effet de les priver de leur monopole sur le marché téléphonique interurbain inter-provincial ou du manque à gagner, mais du fait que l'ordonnance équivaut à une expropriation sans indemnité puisqu'elle les oblige à absorber elles-mêmes 70 % des frais d'établissement. Il est fondamentalement erroné de qualifier d'«expropriation» l'ordonnance d'un tribunal administratif de réglementation qui exige la construction d'installations par une compagnie réglementée. Même si on pouvait affirmer que la condition relative aux frais d'établissement équivaut à une expropriation, à lui seul, ce fait n'est pas suffisant pour qu'on puisse remettre en question le pouvoir du CRTC de rendre l'ordonnance qu'il a prononcée. Il n'existe pas, chaque fois que les biens d'une personne sont expropriés, un droit absolu à une indemnité intégrale (ou à quelque indemnité que ce soit).

L'article 336 de la *Loi sur les chemins de fer* habilite le CRTC à ordonner aux compagnies appelantes de permettre le raccordement et l'utilisation de leur réseau. Il autorise également le CRTC à décider, lorsqu'il précise les modalités de son ordonnance, d'accorder ou non une indemnité. Le fait que l'article 275 de la *Loi sur les chemins de fer* oblige une compagnie à fournir tout l'équipement adéquat et convenable pour donner accès à son système, alors que l'article 336 exige seulement qu'une compagnie téléphonique fournisse le raccordement, la communication ou le privilège d'usage ou les rendent disponibles, est sans conséquence. En outre, le paragraphe 336(3), qui oblige le Conseil à déterminer d'abord si le raccordement peut être fait sans porter démesurément préjudice ni atteinte aux opérations téléphoniques des compagnies appelantes ou, à tout le moins, à tenir compte de ce facteur pour déterminer ce qui est «juste et raisonnable», ne doit pas s'interpréter comme créant une condition préalable ou un critère préliminaire à l'exercice par le CRTC du pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 336(1).

\* Toutes les compagnies téléphoniques, à l'exception de Bell, qui participent au présent appel ont été réputées être des appelantes par appel incident aux termes de l'ordonnance prononcée par la Cour le 22 juillet 1992.

The discretion vested in the CRTC by section 336 is sufficiently broad that it did not need to resort to the powers bestowed upon it under the *National Telecommunications Powers and Procedures Act*.

It was argued that the CRTC was precluded from ordering as it did with respect to contribution because of the provisions of section 340 of the *Railway Act*. That section is essentially a remedial provision, available to the CRTC in assessing tolls charged by a telephone company. In a case such as the present one, where the CRTC itself orders by whom and to what extent contribution should be made, as one of the terms and conditions of interconnection under section 336 which it considers just and expedient under that section, section 340 of the *Railway Act* has no application.

There is no doubt that the CRTC, in deciding whether and on what terms to grant the interconnection order, acted exactly as it should: in the public interest.

Since the *National Telecommunications Powers and Procedures Act* is silent on the matter of costs in an appeal of this nature, Rule 1312 of the *Federal Court Rules* applied. Since no special reasons were shown for an award of costs in this appeal, none was made.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*, R.S.C., 1985, c. C-22.  
*Competition Act*, R.S.C., 1985, c. C-34 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Suppl.), c. 19, s. 19).  
*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, R. 1312.  
*National Telecommunications Powers and Procedures Act*, R.S.C., 1985, c. N-20, ss. 68 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Suppl.), c. 28, s. 301), 54.  
*Railway Act*, R.S.C., 1985, c. R-3, ss. 2, 275, 335(2), 336(1),(3), 340.  
*Railway Act*, S.C. 1919, c. 68, s. 375(7).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (H.L.).

##### DISTINGUISHED:

*Ingersoll Telephone Co. v. Bell Telephone Co.* (1916), 53 S.C.R. 583; 31 D.L.R. 49; 22 C.R.C. 135; *Bell Canada v. Challenge Communications Limited*, [1979] 1 F.C. 857; (1978), 86 D.L.R. (3d) 351; 22 N.R. 1 (C.A.).

APPEAL and cross-appeals from a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC 92-12) ordering the appellant

Le pouvoir discrétionnaire conféré au CRTC en vertu de l'article 336 est suffisamment large pour que le CRTC n'ait pas besoin de recourir aux pouvoirs que lui attribue la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*.

On a soutenu que le CRTC était empêché de rendre l'ordonnance qu'il a prononcée en ce qui concerne la contribution à cause des dispositions de l'article 340 de la *Loi sur les chemins de fer*. Cet article est essentiellement une disposition réparatrice que le CRTC peut invoquer pour évaluer les taxes imposées par une compagnie téléphonique. Dans un cas comme celui qui nous occupe, dans lequel le CRTC ordonne lui-même par qui et dans quelle proportion une contribution devrait être faite lorsqu'il établit les modalités du raccordement visé par l'article 336 qu'il estime justes et raisonnables au sens de cet article, l'article 340 de la *Loi sur les chemins de fer* ne s'applique pas.

Il n'y a aucun doute que, en déterminant s'il y avait lieu d'accorder une ordonnance de raccordement et à quelles conditions, le CRTC a agi exactement comme il le devait: dans l'intérêt public.

Puisque la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications* est muette sur la question des dépens dans le cas d'un appel de cette nature, les dispositions de la Règle 1312 des *Règles de la Cour fédérale* s'appliquent. Étant donné qu'aucune raison spéciale n'a été invoquée pour justifier d'adjudger des dépens dans le cadre du présent appel, il n'y a pas adjudication des dépens.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*, L.R.C. (1985), ch. N-20, art. 68 (mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 301), 54.  
*Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. C-34 (mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 19, art. 19).  
*Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, L.R.C. (1985), ch. C-22.  
*Loi sur les chemins de fer*, L.R.C. (1985), ch. R-3, art. 2, 275, 335(2), 336(1),(3), 340.  
*Loi sur les chemins de fer*, S.C. 1919, ch. 68, art. 375(7).  
*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663, Règle 1312.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508 (H.L.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Ingersoll Telephone Co. v. Bell Telephone Co.* (1916), 53 R.C.S. 583; 31 D.L.R. 49; 22 C.R.C. 135; *Bell Canada c. Challenge Communications Limited*, [1979] 1 C.F. 857; (1978), 86 D.L.R. (3d) 351; 22 N.R. 1 (C.A.).

APPEL et appels incidents formés contre une décision par laquelle le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC 92-12) a

companies to interconnect their telecommunications network with proposed competitors, without compensation, and ordering that the proposed competitors be granted a contribution discount. Appeal and cross-appeals dismissed.

## COUNSEL:

*J. Vincent O'Donnell, Q.C., David C. Kidd and P. Andrée Wylie* for appellant Bell Canada. *Daniel M. Campbell, Q.C.*, for Maritime Telephone & Telegraph Co. Ltd. and The Island Telephone Co. Ltd.  
*Peter W. Butler, Q.C. and Judy Jansen* for British Columbia Telephone Co.  
*James R. Chalker, Q.C. and Evan J. Kipnis* for Newfoundland Telephone Co. Ltd.  
*Robert G. Kennedy and W. A. Grieve* for Government of Saskatchewan.  
*T. G. Heintzman, Q.C., Michael H. Ryan and Susan Clain* for respondent Unitel Communications Inc.  
*John F. Rook, Q.C., D. K. Wilson and Christian S. Tacit* for respondents B.C. Rail Telecommunications and Lightel Inc.  
*Allan Rosenzweig and Lorne H. Abugov* for Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.  
*J. F. Blakney* for Director of Investigation and Research, Competition Act.  
 No one appearing for Competitive Telecommunications Association.  
 No one appearing for Consumers' Association of Canada.

## SOLICITORS:

*Law Department, Bell Canada*, Hull, Quebec, for Bell Canada.  
*Cox, Downie*, Halifax, for Maritime Telephone & Telegraph Co. Ltd. and The Island Telephone Co. Ltd.  
*Farris, Vaughan, Wills & Murphy*, Vancouver for British Columbia Telephone Co.  
*Chalker, Green & Rowe*, St. John's, Newfoundland, for Newfoundland Telephone Co. Ltd.  
*Law Department, Sasktel*, Regina, Saskatchewan, for Government of Saskatchewan.

ordonné aux compagnies appelantes de raccorder leurs réseaux de télécommunications avec les concurrents projetés, sans indemnité, et par laquelle il a ordonné que soit accordée aux concurrents projetés une réduction de contribution. Appel et appels incidents rejetés.

## AVOCATS:

*J. Vincent O'Donnell, c.r., David C. Kidd et P. Andrée Wylie* pour l'appelante Bell Canada.  
*Daniel M. Campbell, c.r.*, pour Maritime Telephone & Telegraph Co. Ltd. et The Island Telephone Co. Ltd.  
*Peter W. Butler, c.r. et Judy Jansen* pour British Columbia Telephone Co.  
*James R. Chalker, c.r. et Evan J. Kipnis* pour Newfoundland Telephone Co. Ltd.  
*Robert G. Kennedy et W. A. Grieve* pour le gouvernement de la Saskatchewan.  
*T. G. Heintzman, c.r., Michael H. Ryan et Susan Clain* pour l'intimée Unitel Communications Inc.  
*John F. Rook, c.r., D. K. Wilson et Christian S. Tacit* pour les intimées B.C. Rail Telecommunications et Lightel Inc.  
*Allan Rosenzweig et Lorne H. Abugov* pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.  
*J. F. Blakney* pour le directeur des enquêtes et recherches, Loi sur la concurrence.  
 Personne n'a comparu pour la Competitive Telecommunications Association.  
 Personne n'a comparu pour l'Association des consommateurs du Canada.

## PROCUREURS:

*Services juridiques, Bell Canada*, Hull, Québec, pour Bell Canada.  
*Cox, Downie*, Halifax, pour Maritime Telephone & Telegraph Co. Ltd. et The Island Telephone Co. Ltd.  
*Farris, Vaughan, Wills & Murphy*, Vancouver, pour British Columbia Telephone Co.  
*Chalker, Green & Rowe*, St. John's (Terre-Neuve), pour Newfoundland Telephone Co. Ltd.  
*Law Department, Sasktel*, Regina (Saskatchewan), pour le gouvernement de la Saskatchewan.

*Law Department, Unitel Communications Inc., Toronto, for respondent Unitel Communications Inc.*

*Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, for respondents B.C. Rail Telecommunications and Lightel Inc.* <sup>a</sup>

*Legal Branch, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Hull, Quebec, for Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.* <sup>b</sup>

*Legal Services, Consumer and Corporate Affairs Canada, Hull, Quebec, for Director of Investigation and Research, Competition Act.*

*Stikeman, Elliot, Ottawa, for Competitive Telecommunications Association.* <sup>c</sup>

*Law Department, Consumers' Association of Canada, Ottawa, for Consumers' Association of Canada.* <sup>d</sup>

*Law Department, Unitel Communications Inc., Toronto, pour l'intimée Unitel Communications Inc.*

*Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, pour les intimées B.C. Rail Telecommunications et Lightel Inc.*

*Contentieux, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Hull, Québec, pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.*

*Services juridiques, Consommation et Affaires commerciales Canada, Hull, Québec, pour le directeur des enquêtes et recherches, Loi sur la concurrence.*

*Stikeman, Elliot, Ottawa, pour la Competitive Telecommunications Association.*

*Services juridiques, Association des consommateurs du Canada, Ottawa, pour l'Association des consommateurs du Canada.*

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

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

THE COURT: This appeal from a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (the Commission or the CRTC) [Telecom Decision CRTC 92-12], brought pursuant to section 68 of the *National Telecommunications Powers and Procedures Act*, R.S.C., 1985, c. N-20 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28, s. 301] (NTPPA), comes here by leave granted on July 22, 1992, on the following two questions:

LA COUR: Par suite de l'autorisation qu'elle a accordée le 22 juillet 1992, la Cour est saisie d'un appel interjeté en vertu de l'article 68 de la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*, L.R.C. (1985), ch. N-20 [mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 301], (LNAMT) d'une décision rendue par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le Conseil ou le CRTC) [décision Télécom CRTC 92-12]. L'appel porte sur les deux questions suivantes:

(1) Did the Commission err in law or exceed its jurisdiction by ordering the appellant companies to interconnect their telecommunications networks with Unitel and other proposed competitors of the appellants without ordering that the appellants be compensated for the costs they are required to incur? <sup>h</sup>

(1) Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit ou a-t-il outrepassé sa compétence en enjoignant aux compagnies appelantes de raccorder leurs réseaux de télécommunications avec Unitel et d'autres concurrents projetés des appelantes sans ordonner que les appelantes soient indemnisées des frais qu'elles sont tenues d'engager? <sup>i</sup>

(2) Did the Commission err in law or exceed its jurisdiction by ordering that Unitel and other proposed competitors of the appellant companies be granted a contribution discount? <sup>j</sup>

(2) Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit ou a-t-il outrepassé sa compétence en ordonnant qu'une réduction de contribution soit accordée à Unitel et à d'autres concurrents projetés des compagnies appelantes?

FACTUAL BACKGROUNDThe Applications

On May 16, 1990, Unitel Communications Inc. ("Unitel") brought an application before the Commission for an order permitting it to connect its telecommunications network to the telephone networks of Bell Canada (Bell), British Columbia Telephone Company (B.C. Tel), Maritime Telegraph and Telephone Company, Limited (Maritime Tel & Tel), The Island Telephone Company Limited (Island Tel), Newfoundland Telephone Company Limited (Newfoundland Tel) and The New Brunswick Telephone Company, Limited (N.B. Tel) (collectively the telephone companies).

Unitel sought connection with the telecommunications networks of the telephone companies (interconnection) in order that it might provide public long distance voice services to its customers, in competition with the telephone companies.

On July 30, 1990, the Commission received an application from B.C. Rail Telecommunications (B.C. Rail) and Lightel Inc. (Lightel) (collectively, BCRL) for an order requiring Bell, B.C. Tel and Unitel to allow BCRL to interconnect with their public switched telephone networks. Such an interconnection would allow BCRL to provide public switched and dedicated voice and data telephone service, message toll service (MTS) and wide area telephone service (WATS). BCRL requested that its application be considered simultaneously with the application brought by Unitel.

In a decision dated August 3, 1990 and entitled, *Unitel Communications Inc. and B.C. Rail Telecommunications/Lightel Inc.—Applications to Provide Public Long Distance Voice Telephone Services and Related Resale and Sharing Issues: Scope and Procedure* (CRTC Telecom Public Notice 1990-73), the Commission decided that, given the substantial similarity between the issues raised by the applications brought by Unitel and BCRL, it would consider

FAITS À L'ORIGINE DU LITIGELes requêtes

Le 16 mai 1990, Unitel Communications Inc. («Unitel») a déposé auprès du Conseil une requête visant à obtenir une ordonnance lui permettant de raccorder son réseau de télécommunications avec les réseaux téléphoniques de Bell Canada (Bell), de British Columbia Telephone Company (B.C. Tel), de Maritime Telegraph and Telephone Company, Limited (Maritime Tel & Tel), de The Island Telephone Company Limited (Island Tel), de Newfoundland Telephone Company Limited (Newfoundland Tel) et de The New Brunswick Telephone Company, Limited (N.B. Tel) (collectivement appelées ci-après les compagnies téléphoniques).

Unitel a demandé d'être raccordée aux réseaux de télécommunications des compagnies téléphoniques (le raccordement) pour pouvoir fournir des services publics vocaux interurbains à sa clientèle en concurrence avec les compagnies téléphoniques.

Le 30 juillet 1990, le Conseil a reçu une requête présentée par B.C. Rail Telecommunications (B.C. Rail) et Lightel Inc. (Lightel) (ci-après appelées collectivement BCRL) en vue d'obtenir une ordonnance enjoignant à Bell, à B.C. Tel et à Unitel de permettre à BCRL de se raccorder avec leurs réseaux téléphoniques publics commutés. Ce raccordement permettrait à BCRL de fournir un service public commuté et un service téléphonique spécialisé de transmission de la voix et de données, un service interurbain à communications tarifées (le SICT) et un service interurbain planifié (le WATS). BCRL a demandé que sa requête soit examinée en même temps que la requête présentée par Unitel.

Dans une décision datée du 3 août 1990 et intitulée *Unitel Communications Inc. et B.C. Rail Telecommunications/Lightel Inc.—Requêtes visant à offrir des services téléphoniques publics vocaux interurbains et questions connexes relatives à la revente et au partage: portée et procédure* (CRTC Avis public Télécom 1990-73), le Conseil a décidé que, compte tenu du fait que les questions soulevées par les requêtes présentées par Unitel et BCRL étaient dans l'en-

BCRL's application in the proceeding initiated in response to Unitel's application.

In Public Notice 1990-73, the Commission indicated that the focus of the proceeding should be the impact of market entry by Unitel or BCRL or both; and it expressed the view "that consideration of Unitel's application would provide an appropriate context for a focused and detailed examination of the social, technical and economic issues associated with various entry scenarios" (Telecom Decision CRTC 92-12 at pages 2 and 3).

### The Parties

Each of the telephone companies provides public switched and dedicated voice and data telephone service. All of those companies were, at all material times, subject to the regulatory authority of the Commission.

Unitel is a telecommunications carrier which provides a wide variety of data, message, facsimile and other services in competition with similar services provided by the telephone companies. Unitel's services are provided over its own network facilities, which extend across Canada. Unitel has historically, as a result of regulatory policy, been effectively precluded from providing public long distance telephone service in Canada.

BCRL is a joint venture of B.C. Rail and Lightel. B.C. Rail provides dedicated voice and data telephone service in the province of British Columbia, while Lightel provides dedicated and switched voice and data telephone service.

The Commission is a regulatory body established pursuant to the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*, R.S.C., 1985, c. C-22, to exercise those powers relating to federally regulated telephone companies as are set out in the *Railway Act*, R.S.C., 1985, c. R-3 (the "*Railway Act*"), and in the NTPPA.

semble identiques, il examinerait la requête de BCRL dans le cadre de l'instance introduite en réponse à la requête d'Unitel.

Dans l'avis public 1990-73, le Conseil a estimé que l'instance devait porter principalement sur les répercussions de l'accès d'Unitel ou de BCRL ou des deux au marché et il a exprimé l'avis que «l'examen de la requête d'Unitel fournirait une occasion toute indiquée pour procéder à un examen précis et détaillé des questions sociales, techniques et économiques liées à divers scénarios d'entrée en concurrence» (décision Télécom CRTC 92-12, à la page 3).

### Les parties

Chacune des compagnies téléphoniques fournit un service téléphonique public commuté et un service téléphonique spécialisé de transmission de la voix et de données. Toutes ces compagnies étaient, à l'époque en cause, assujetties au pouvoir de réglementation du Conseil.

Unitel est une entreprise de télécommunications qui fournit un grand nombre de services, notamment en matière de transmission de données, de messages et de télécopie, en concurrence avec des services semblables fournis par les compagnies téléphoniques. Unitel fournit ses services sur ses propres installations réseau, qui s'étendent d'un bout à l'autre du pays. Historiquement, Unitel a été effectivement empêchée, en vertu d'une politique de réglementation, de fournir un service téléphonique public interurbain au Canada.

BCRL est une entreprise commune formée de B.C. Rail et de Lightel. B.C. Rail fournit un service téléphonique spécialisé de transmission de la voix et de données dans la province de la Colombie-Britannique, tandis que Lightel fournit un service téléphonique spécialisé et commuté de transmission de la voix et de données.

Le Conseil est un organisme de réglementation qui a été constitué en vertu de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, L.R.C. (1985), ch. C-22, pour exercer, relativement aux compagnies téléphoniques assujetties à la réglementation fédérale, les pouvoirs qui sont énoncés dans la *Loi sur les chemins de fer*, L.R.C.

(1985), ch. R-3 (la «Loi sur les chemins de fer»), et dans la LNAMT.

### THE COMMISSION'S DECISION

In a decision, dated June 12, 1992 and entitled *Competition in the Provision of Public Long Distance Voice Telephone Services and Related Resale and Sharing Issues* (Decision 92-12), the Commission approved Unitel's application subject to certain terms and conditions. The Commission also expressed its willingness to grant BCRL's application, so long as BCRL were prepared to accept terms and conditions comparable to those approved for Unitel.

In its order, the Commission directed the telephone companies to do a number of things (e.g., to issue tariff pages incorporating certain charges determined by the Commission, to file proposed availability intervals by switch type for the implementation of 1+ and 1+950 access) within a certain interval of time following the date of its decision. The Commission further ordered Unitel to meet certain tariff requirements. All of the things ordered to be done by the Commission were steps towards the implementation of its decision, namely, that "The facilities and services of Unitel may be interconnected to the [appelants']<sup>1</sup> facilities and services." (Decision 92-12 at page 178).

All the telephone companies except N.B. Tel sought leave from this Court to appeal only two of the terms and conditions of the Commission's order. The terms and conditions with which the appellant companies take issue relate to the "Recovery of Start-Up Costs" and "Contribution Charges" (and are set out in Appendix I to Decision 92-12 at page 181).

The term "start-up costs" refers to the one-time costs associated with the changes to the appellants' networks, systems and procedures which would be

<sup>1</sup> All of the telephone companies participating in this appeal are herein referred to as the "appellants" or the "appellant companies" despite the fact that all except Bell were deemed to be "cross-appellants" pursuant to the order of the Court dated July 22, 1992.

### LA DÉCISION DU CONSEIL

Dans la décision qu'il a rendue le 12 juin 1992 et qui est intitulée *Concurrence dans la fourniture de services téléphoniques publics vocaux interurbains et questions connexes relatives à la revente et au partage* (décision 92-12), le Conseil a fait droit à la requête d'Unitel sous réserve de certaines conditions. Le Conseil s'est également dit disposé à accueillir la requête de BCRL, à condition que BCRL soit prête à accepter des modalités comparables à celles qui avaient été approuvées dans le cas d'Unitel.

Dans son ordonnance, le Conseil a enjoint aux compagnies téléphoniques de faire plusieurs choses (par ex. de publier des pages de tarifs comprenant certains frais établis par le Conseil, de déposer les intervalles prévus de disponibilité par type de commutateur pour la mise en œuvre de l'accès 1 + et 1 + 950) dans un délai déterminé suivant la date de sa décision. Le Conseil a en outre ordonné à Unitel de respecter certaines exigences en matière de tarifs. Toutes les choses que le Conseil a ordonné de faire étaient des mesures visant à mettre sa décision à exécution, c'est-à-dire à faire en sorte que «Les installations et services d'Unitel [puissent] être raccordés aux installations et services [des appelantes]»<sup>1</sup>. (décision 92-12, à la page 200).

À l'exception de N.B. Tel, toutes les compagnies ont demandé à notre Cour l'autorisation d'en appeler que deux des modalités imposées par le Conseil dans son ordonnance. Les modalités que les compagnies appelantes contestent se rapportent au «recouvrement des frais d'établissement» et aux «frais de contribution» (et elles sont énoncées à l'annexe I de la décision 92-12, aux pages 202 et 203).

L'expression «frais d'établissement» concerne le coût des modifications qu'il faudra apporter aux réseaux, aux systèmes et aux procédures des appe-

<sup>1</sup> Toutes les compagnies téléphoniques qui participent au présent appel sont désignées aux présentes comme les «appelantes» ou comme les «compagnies appelantes» malgré le fait qu'à l'exception de Bell, elles ont été réputées être des «appelantes par appel incident» aux termes de l'ordonnance prononcée par notre Cour le 22 juillet 1992.



required in order to enable Unitel, BCRL and other facilities-based interexchange carriers (IXCs) to connect to those networks (i.e., the costs of modifying the appellant companies' switches and of changing their billing systems and other operating systems and procedures).<sup>2</sup> The Commission found \$240 million to be a reasonable estimate of the start-up costs associated with allowing Unitel and the other IXCs access to the appellants' networks (Decision 92-12 at page 89).

The term "contribution" refers to the degree to which the costs of granting customers access to the network of a telephone company are "subsidized" by the surplus revenues generated by the other services (e.g., local telephone service, long distance telephone service, facsimile service) offered by a telephone company. The surplus revenues which each service generates constitute the contribution of that service to the recovery of total "access costs". While all of the telephone services offered by a telephone company make some contribution to access costs, it is generally accepted that "ordinary" long distance service (i.e., "Direct Distance Dialling") provides the highest level of contribution of all of the telephone services offered by the telephone companies.<sup>3</sup>

Having found \$240 million to be a reasonable estimate of the start-up costs to be incurred by the telephone companies, the Commission then proceeded to determine from whom and to what extent these costs should be recovered. The Commission stated its conclusions in this regard as follows:

<sup>2</sup> These are to be distinguished from the ongoing costs associated with aggregating and terminating competitors' traffic for delivery to and from the IXCs' networks, which are referred to as "switching and aggregation costs".

<sup>3</sup> It should be noted that Direct Distance Dialling, or "DDD", is not the only long distance service that the telephone companies offer. Other long distance services include "WATS", "Between Friends" and "Teleplus".

lantes pour permettre à Unitel, à BCLR et à d'autres transporteurs intercirconscriptions qui sont dotés d'installations de se raccorder aux réseaux en question (c'est-à-dire les frais engagés pour modifier les commutateurs des compagnies et pour changer leur système de facturation et d'autres systèmes et procédures de fonctionnement)<sup>2</sup>. Le Conseil a jugé que la somme de 240 millions de dollars était une estimation raisonnable des frais d'établissement qu'entraînerait le fait de permettre à Unitel et à d'autres transporteurs intercirconscriptions d'avoir accès aux réseaux des appelantes (décision 92-12, aux pages 97 et 98).

Le terme «contribution» concerne la proportion dans laquelle les frais occasionnés par le fait de donner à la clientèle accès au réseau d'une compagnie téléphonique sont «subventionnés» par les recettes excédentaires générées par les autres services (par ex., le service téléphonique local, le service téléphonique interurbain, le service de télécopie) offerts par une compagnie téléphonique. Les recettes excédentaires que chaque service génère constitue la contribution de ce service au recouvrement de l'ensemble des «frais d'accès». Bien que tous les services téléphoniques offerts par une compagnie téléphonique contribuent dans une certaine mesure au paiement des frais d'accès, il est généralement reconnu que, parmi tous les services téléphoniques offerts par les compagnies téléphoniques, c'est le service interurbain «ordinaire» (c'est-à-dire l'«interurbain automatique») qui assure la contribution la plus importante<sup>3</sup>.

Ayant conclu que la somme de 240 millions de dollars constituait une estimation raisonnable des frais d'établissement que les compagnies téléphoniques auraient à engager, le Conseil s'est ensuite penché sur la question de savoir de qui ces frais devaient être recouverts et dans quelle mesure. Voici en quels termes le Conseil a formulé sa conclusion à ce sujet:

<sup>2</sup> Il y a lieu de distinguer les frais en question des coûts récurrents liés au regroupement et à l'acheminement du trafic de départ et d'arrivée des concurrents vers les réseaux des transporteurs intercirconscriptions et qui sont appelés «frais de commutation et de regroupement».

<sup>3</sup> Il convient de noter que l'interurbain automatique n'est pas le seul service interurbain offert par les compagnies téléphoniques. Parmi les autres services interurbains, mentionnons «WATS», «Interami» et «Téléplus».

The Commission considers that the fundamental restructuring of the Canadian long distance market contemplated by this Decision will result in benefits such as increased choice. Respondents will also be more responsive and will increase efforts to minimize costs. Accordingly, the Commission is of the view that the public interest would be best served if the start-up costs were shared by the IXC's and the respondents.

The Commission considers that it is appropriate to allocate the start-up costs based on an approximation of the long-run market share of all competitors, including the respondents. Accordingly, the Commission has determined that the IXC's will pay 30% of the start-up costs through tariffed charges and that the remaining 70% will be allocated to the respondents. (Decision 92-12 at page 91).

In an attempt to avoid "handicapping" the IXC's in the early years of competition, the Commission determined that a "fair and reasonable" period for amortization of the start-up costs would be ten years (Decision 92-12 at page 92).

With respect to the level of contribution to be paid by the new entrants, the Commission considered the proposals put forward by Unitel, BCRL and each of the appellant companies and determined, as a matter of principle, that such contribution must be adequate to replace the contribution foregone by the appellant companies as a result of the loss of a portion of their market share. The Commission rejected the appellants' position, which would have required equal payments from all long distance service providers, and accepted Unitel's submissions respecting the level of contribution to be paid by the IXC's:

The Commission has examined Unitel's proposal to pay contribution based on the amount of foregone contribution that arises as a result of its entry. In particular, the Commission has reviewed the likely impact of such a proposal on local rates. The Commission finds that, under this proposal, IXC's would pay sufficient contribution to ensure that the principle of maintaining local rates at affordable prices is not jeopardized in any of the respondents' territories. In the case of BCRL's proposal, the Commission finds that the proposed level of contribution would not provide adequate compensation for foregone contribution. The Commission therefore finds Unitel's approach reasonable for contribution by IXC's and has incorporated it into its calculation of contribution. (Decision 92-12 at page 71).

De l'avis du Conseil, la restructuration fondamentale du marché canadien de l'interurbain envisagée dans la présente décision procurera des avantages, comme un choix accru. Les intimées auront en outre une meilleure capacité de réaction et s'efforceront davantage de réduire les coûts. En conséquence, le Conseil est d'avis que l'intérêt public serait mieux servi si les transporteurs intercirconscriptions et les intimées partageaient les frais d'établissement.

Le Conseil juge qu'il convient d'imputer les frais d'établissement en fonction d'une approximation de la part du marché à long terme de tous les concurrents, y compris les intimées. Il a ainsi arrêté que les transporteurs intercirconscriptions paieront 30 % des frais d'établissement, par leurs frais tarifés, et que les 70 % restants seront imputés aux intimées. (décision 92-12, à la page 99).

Pour éviter de «désavantager» les transporteurs intercirconscriptions au cours des premières années de concurrence, le Conseil a conclu que dix ans serait une période «juste et raisonnable» en ce qui concerne l'amortissement des frais d'établissement (décision 92-12, à la page 100).

Pour ce qui est du niveau de la contribution à être payée par les nouveaux concurrents, le Conseil a examiné les propositions avancées par Unitel, BCRL et chacune des compagnies appelantes et a déterminé qu'en principe, cette contribution devait être suffisante pour remplacer la contribution à laquelle les compagnies appelantes renonceraient par suite de la perte d'une fraction de leur part du marché. Le Conseil a rejeté l'opinion des appelantes, qui aurait exigé un paiement égal de la part de tous les fournisseurs de services interurbains, et il a jugé bien fondées les prétentions formulées par Unitel au sujet du niveau de la contribution que les transporteurs intercirconscriptions devaient payer:

Le Conseil a examiné la proposition d'Unitel visant le paiement d'une contribution fondée sur le montant de la perte de contribution qui découlerait de son entrée en concurrence. Il s'est notamment penché sur les répercussions probables d'une telle proposition sur les tarifs locaux. Il conclut qu'en vertu de la proposition, les transporteurs intercirconscriptions paieraient une contribution suffisante permettant de ne pas remettre en question le principe du maintien des tarifs locaux à des prix abordables dans les territoires des intimées. Dans le cas de la proposition de BCRL, il estime que le niveau de contribution qu'elle propose ne compenserait pas adéquatement la perte de contribution. Par conséquent, le Conseil juge raisonnable l'approche d'Unitel relative à la contribution des transporteurs intercirconscriptions et il l'a intégrée dans son calcul de la contribution. (décision 92-12, aux pages 78 et 79)

Having accepted Unitel's position with respect to the principle which should govern the assessment of contribution to be paid by each of the IXCs, the Commission also accepted Unitel and BCRL's assertion that they should be granted a discount from the level of contribution which would otherwise be payable by them. The Commission stated:

The Commission considers that the respondents currently hold a market advantage over all competitors in the long distance voice market, both as a result of their control of the local networks and as a result of their historically dominant positions. The Commission is of the view that a contribution discount of limited duration is appropriate in these circumstances.

The Commission notes that unequal ease of access and market coverage will further limit competitors, particularly in the initial years. The Commission considered ways in which the obvious competitive disadvantages facing competitors might be offset to some degree, particularly in the crucial early years of entry. It accepts the discount schedule proposed by Unitel as reasonable. Under this proposal, the discount is phased out as the competitive disadvantages are reduced and competitors have an opportunity to capture greater market share. Therefore, the potential for contribution erosion is minimized because the greater discounts only apply in the early years when competitors are expected to have relatively small market shares. The annual discount schedule, set out above, will take effect for the geographic area encompassing all respondents' territories from the first day of 1993, and will apply to all competitors, regardless of the date of their entry. (Decision 92-12 at page 84).<sup>4</sup>

## THE POSITION OF THE PARTIES

### The Appellants

The main submission of all the appellant companies is that in imposing the conditions which it did respecting "start-up costs" and "contribution discount", the Commission, to the extent that it acted with a view to "managing", "manipulating" or "controlling" competition, exceeded its jurisdiction. The Commission being a creature of statute, the appel-

<sup>4</sup> The discount schedule proposed by Unitel is set out at page 83 of Decision 92-12 and reads as follows:

1993	25%
1994	25%
1995	25%
1996	15%
1997	10%
1998	0%

Ayant accepté la position d'Unitel relativement au principe qui devrait régir l'évaluation de la contribution que chacun des transporteurs intercirconscriptions devrait payer, le Conseil a également accepté l'assertion d'Unitel et de BCRL qui prétendaient qu'on devait leur accorder une réduction en ce qui concerne le niveau de la contribution qu'elles devraient par ailleurs payer. Le Conseil a déclaré:

De l'avis du Conseil, les intimées détiennent actuellement un avantage commercial par rapport à tous les concurrents dans le marché de l'interurbain, du fait qu'elles contrôlent les réseaux locaux et qu'elle ont toujours dominé le marché. Dans les circonstances, estime-t-il, une réduction de contribution d'une durée limitée convient.

Le Conseil note que l'inégalité d'accès et de couverture du marché limitera encore plus les concurrents, en particulier les premières années. Le Conseil a examiné des façons de compenser dans une certaine mesure les inconvénients évidents de la concurrence pour les concurrents, surtout au cours des premières années qui sont cruciales. Il juge raisonnable le barème de réduction annuel proposé par Unitel. Selon cette proposition, la réduction diminue progressivement à mesure que les désavantages des concurrents disparaissent et que ces derniers ont une occasion d'obtenir une plus grande part du marché. Par conséquent, la possibilité d'érosion de la contribution est minimisée du fait que les réductions les plus élevées ne s'appliquent qu'au cours des premières années, où les concurrents devraient avoir des parts du marché relativement faibles. Le barème ci-dessus entrera en vigueur pour la région géographique qui englobe les territoires de toutes les intimées à partir du premier jour de 1993 et s'appliquera à tous les concurrents, quelle que soit la date de leur entrée. (décision 92-12, à la page 92)<sup>4</sup>

## THÈSE DES PARTIES

### Les appelantes

Le principal moyen que font valoir toutes les compagnies appelantes est qu'en imposant les modalités qu'il a fixées en ce qui concerne les «frais d'établissement» et la «réduction de contribution», le Conseil, dans la mesure où il a agi en vue de «gérer», de «manipuler» ou de «contrôler» la concurrence, a outrepassé sa compétence. Les appelantes soutien-

<sup>4</sup> Le barème de réduction suivant qui a été proposé par Unitel se trouve à la page 91 de la décision 92-12:

1993	25 %
1994	25 %
1995	25 %
1996	15 %
1997	10 %
1998	0 %

lants argued that it was constrained in the exercise of its statutory discretion by the terms of its enabling statute. They argued further that the enabling statute, the *Railway Act*, and particularly section 336 thereof, was bereft of any language that authorized the Commission to “manage”, “manipulate” or “control” competition.

The appellants characterized the Commission’s decision as being tantamount to an order of expropriation without compensation, which they claim it was beyond the power of the Commission to make. The appellants contend that the power conferred upon the Commission by section 336 of the *Railway Act* must be subject to the interpretative principle that, unless a statute either expressly or by necessary implication so provides, it must not be construed as authorizing the taking of a person’s property without compensation. It is the appellants’ view that no such clear intention is expressed by the words of section 336 or appears by necessary implication.

Bell took the position, both in its memorandum of fact and law and in oral argument before us, that the amendment of the *Railway Act* in 1919 [S.C. 1919, c. 68, s. 375(7)] by the addition of the words “if any” to what is now section 336 of the *Railway Act* was intended simply to make it perfectly clear that the Commission could order compensation where it was appropriate, i.e., where actual, quantifiable loss would be suffered as a result of its order. The amendment did not empower the Commission to expropriate Bell, or any of the appellant companies, without ordering that compensation be paid, since, in this case, the loss to them was quantifiable. In Bell’s view, the amendment was aimed at what Parliament perceived as a possible misconception arising out of the decision in *Ingersoll Telephone Co. v. Bell Telephone Co.* (1916), 53 S.C.R. 583 (“*Ingersoll*”), that compensation must be ordered paid to Bell in all cases in which an interconnection order was made. The *Ingersoll* decision and the 1919 amendments to the *Railway Act* will be given further consideration below.

nent que, comme il tient son existence d’une loi, le Conseil est limité, de par les termes de sa loi habilitante, dans l’exercice du pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi. Elles soutiennent en outre que la loi habilitante, la *Loi sur les chemins de fer*, et particulièrement l’article 336 de la loi en question, n’est nullement libellé d’une façon qui autorise le Conseil à «gérer», «manipuler» ou «contrôler» la concurrence.

Les appelantes sont d’avis que la décision du Conseil équivaut à une ordonnance d’expropriation sans indemnité, et elles prétendent que le Conseil n’avait manifestement pas le pouvoir de rendre une telle ordonnance. Les appelantes prétendent que le pouvoir conféré au Conseil par l’article 336 de la *Loi sur les chemins de fer* doit être assujéti au principe d’interprétation suivant lequel, à moins qu’elle ne le prévoie explicitement ou par déduction nécessaire, une loi ne doit pas s’interpréter comme permettant de déposséder une personne de ses biens sans indemnité. Les appelantes sont d’avis qu’une telle intention manifeste n’est pas exprimée par le libellé de l’article 336 et qu’elle n’apparaît pas par déduction nécessaire.

Bell a, tant dans son exposé des faits et du droit que dans la plaidoirie qu’elle a faite devant nous, soutenu que la modification apportée en 1919 à la *Loi des chemins de fer* [S.C. 1919, ch. 68, art. 375(7)] «if any» par l’adjonction des mots, «(s’il y a lieu)»\* à ce qui correspond maintenant à l’article 336 de la *Loi sur les chemins de fer* avait simplement pour but de bien préciser que le Conseil peut ordonner le versement d’une indemnité lorsqu’il convient de le faire, c’est-à-dire lorsque le prononcé de l’ordonnance causerait un préjudice réel et évaluable avec précision. La modification n’a pas autorisé le Conseil à exproprier Bell ou l’une ou l’autre des compagnies appelantes sans ordonner le versement d’une indemnité, étant donné qu’en l’espèce, le préjudice qu’elles subissent peut être évalué avec précision. Suivant Bell, la modification visait à corriger ce que le législateur fédéral percevait comme une erreur possible d’interprétation découlant de l’arrêt *Ingersoll Telephone Co. v. Bell Telephone Co.* (1916), 53 R.C.S. 583 («l’arrêt *Ingersoll*») voulant qu’il faille ordonner le paiement d’une indemnité à Bell dans tous les cas

\* Note de l’arrêstiste: Les mots «s’il y a lieu» ont été ajoutés, dans la version française de la Loi, dans S.R.C. 1927, ch. 170, art. 375(7).

The appellants also challenge the authority of the Commission to make the order which it did with respect to contribution, especially the Commission's power to grant a "contribution discount" to the new market entrants. The appellants' position is essentially that section 340 of the *Railway Act*, which is intended to prevent telephone companies from discriminating against others in the charging of tolls, precludes the Commission from ordering as it did with respect to contribution.

While the appellants concede that section 336 of the *Railway Act* authorizes the Commission to order the "terms and conditions" of the connection to and use of their telephone networks, they assert that those terms and conditions must comply with the strictures of section 340, must not have the effect of discriminating against them and that, to the extent that the various companies are ordered to pay different levels of contribution, those differences must be based on "traffic considerations" and not on the particular characteristics of each of the competing companies.

The appellants rely on the decision of this Court in *Bell Canada v. Challenge Communications Limited*, [1979] 1 F.C. 857 (C.A.), to support the proposition that section 340 of the *Railway Act* is not strictly "customer-oriented", but applies equally as between them and their competitors as it does between them and their customers.

The appellants thus contend that the Commission erred in favouring their competitors by ordering that the toll which they were to be charged for contribution comprises a discount, even after any difference in the quality of connection disappears. This discount, they contend, was based on a consideration of factors (e.g., the parties' relative market positions, market advantage and economic viability) which went beyond the language and intent of section 340 of the *Railway Act*.

où une ordonnance de raccordement est prononcée. L'arrêt *Ingersoll* et les modifications apportées en 1919 à la *Loi sur les chemins de fer* seront examinés plus en détail plus loin.

<sup>a</sup>

Les appelantes contestent également le pouvoir du Conseil de prononcer l'ordonnance qu'il a rendue relativement à la contribution, spécialement le pouvoir du Conseil d'accorder une «réduction de contribution» aux nouveaux concurrents. Les appelantes soutiennent essentiellement que l'article 340 de la *Loi sur les chemins de fer*, qui vise à empêcher les compagnies téléphoniques d'établir une discrimination envers d'autres compagnies en matière d'imposition de taxes, empêche le Conseil de rendre l'ordonnance qu'il a prononcée relativement à la contribution.

<sup>b</sup>

<sup>c</sup>

<sup>d</sup>

Bien qu'elles reconnaissent que l'article 336 de la *Loi sur les chemins de fer* autorise le Conseil à imposer les «modalités» du raccordement à leurs réseaux téléphoniques et de l'utilisation de ces derniers, les appelantes affirment que les modalités en question doivent être conformes aux restrictions de l'article 340, qu'elles ne doivent pas avoir pour effet de créer une discrimination à leur égard et que, dans la mesure où les diverses compagnies reçoivent l'ordre de payer différents niveaux de contribution, ces différences doivent être fondées sur des «considérations relatives au trafic» et non sur les caractéristiques particulières de chacune des compagnies concurrentes.

<sup>e</sup>

<sup>f</sup>

<sup>g</sup>

Les appelantes invoquent l'arrêt *Bell Canada c. Challenge Communications Limited*, [1979] 1 C.F. 857 (C.A.), au soutien de leur argument que l'article 340 de la *Loi sur les chemins de fer* n'est pas strictement «conçu en fonction de la clientèle», mais qu'il s'applique de la même façon entre elles et leurs concurrents qu'entre elles et leurs clients.

<sup>h</sup>

<sup>i</sup>

<sup>j</sup>

Les appelantes soutiennent donc que le Conseil a commis une erreur en favorisant leurs concurrents en ordonnant que la taxe qu'elles devaient se voir imposer relativement à la contribution comprend une réduction, même après que disparaît toute différence dans la qualité du raccordement. Cette réduction était, prétendent-elles, fondée sur un examen de certains facteurs (par ex., la position relative des parties sur le marché, les avantages commerciaux et la viabilité économique) qui allait au-delà du libellé et de l'objet de l'article 340 de la *Loi sur les chemins de fer*.

The Intervenor—The Government of Saskatchewan

The Government of Saskatchewan (Saskatchewan), both as representative of the residents of Saskatchewan and as owner of Saskatchewan Telecommunications (Sask Tel), intervened in this appeal in support of the appellant telephone companies. It is our view that the intervenor raises certain novel arguments which deserve some consideration.

Saskatchewan relies on section 275 of the *Railway Act* in support of its view that the Commission erred in ordering the connection sought by the respondents in this case without providing that the appellants be fully compensated for the costs of the modifications incurred by them. Saskatchewan draws a distinction between section 275 of the *Railway Act*, which expressly requires a company to afford all reasonable and proper facilities to allow access to their system, and section 336 of the same Act which contains no such requirement. All that is required of telephone companies under section 336, in Saskatchewan's view, is that they "provide for or make available the connection, communication or use".

Saskatchewan contended, in the alternative, that if the Commission could compel the appellant companies to make the necessary modifications to their systems in order to facilitate interconnection, then subsection 336(3) of the *Railway Act* should be construed as creating either a condition precedent to the exercise by the Commission of its authority under subsection (1) or imposing a limitation upon the exercise of that authority. Saskatchewan takes the position that subsection 336(3) of the *Railway Act* requires the Commission to make an initial inquiry as to whether or not the two telephone systems are sufficiently compatible to allow interconnection "without undue or unreasonable injury to or interference with the telephone business" of the appellant companies, before it can make an interconnection order or, at the very least, to take this into consideration in determining what is "just and expedient". Saskatchewan relies on the decision in *Ingersoll*, *supra*, in support of the view that subsection 336(3) creates such a "condition

L'intervenant—Le gouvernement de la Saskatchewan

Le gouvernement de la Saskatchewan (la Saskatchewan) est intervenu dans le présent appel, tant comme représentant des résidents de la Saskatchewan que comme propriétaire de Saskatchewan Telecommunications (Sask Tel), pour appuyer les compagnies téléphoniques appelantes. Nous sommes d'avis que l'intervenante soulève certains nouveaux moyens qui méritent qu'on s'y arrête un peu.

La Saskatchewan invoque l'article 275 de la *Loi sur les chemins de fer* à l'appui de sa thèse que le Conseil a commis une erreur en ordonnant le raccordement sollicité par les intimées en l'espèce sans prévoir que les appelantes seraient intégralement indemnisées des frais engagés par elles pour procéder aux modifications. La Saskatchewan établit une distinction entre l'article 275 de la *Loi sur les chemins de fer*, qui oblige expressément les compagnies à fournir tout l'équipement adéquat et convenable pour donner accès à son système, et l'article 336 de la même Loi, qui ne contient pas une telle exigence. Selon la Saskatchewan, la seule chose qui est exigée des compagnies téléphoniques aux termes de l'article 336 est qu'elles «fournissent le raccordement, la communication ou le privilège d'usage ou les rendent disponibles».

La Saskatchewan prétend, à titre subsidiaire, que si le Conseil pouvait forcer les compagnies appelantes à faire à leurs systèmes les modifications nécessaires pour faciliter le raccordement, le paragraphe 336(3) de la *Loi sur les chemins de fer* devrait alors s'interpréter comme créant soit une condition préalable à l'exercice par le Conseil des pouvoirs que lui confère le paragraphe (1), soit comme imposant une limite à l'exercice de ce pouvoir. La Saskatchewan adopte le point de vue selon lequel le paragraphe 336(3) de la *Loi sur les chemins de fer* oblige le Conseil à déterminer d'abord si les deux systèmes téléphoniques sont suffisamment compatibles pour permettre le raccordement «sans porter démesurément préjudice ni atteinte aux opérations téléphoniques» des compagnies appelantes, avant de pouvoir rendre l'ordonnance de raccordement ou, à tout le moins, de tenir compte de ce facteur pour déterminer ce qui est «juste et convenable». La Saskatchewan invoque l'arrêt *Ingersoll* précité à l'appui de son opinion que le

precedent” or “threshold test”. In Saskatchewan’s submission, the order made by the Commission in this case is neither “just and expedient” within the meaning of subsection 336(1), nor “just and reasonable” within the meaning of subsection 336(3).

Saskatchewan’s argument with respect to the contribution discount aspect of the Commission’s decision is essentially the same as the argument made by the appellants.

### The Respondents

The respondents take the position that section 336 of the *Railway Act* and section 54 of the NTPPA vest in the Commission a broad discretion as to the nature of the matters the Commission may consider in determining whether or not an interconnection should be granted, and in fixing the terms and conditions of such interconnection. The further submission is that these statutory provisions must be interpreted in light of the judicial pronouncements emphasizing the broad nature of the regulatory powers bestowed on the CRTC and the legislative character of the function which it performs in setting rates. The Commission is given the authority to determine what compensation, if any, should be ordered paid as a result of an interconnection order, based on what it considers “just and expedient”.

In response to the appellants’ expropriation argument, Unitel takes the position that, “[i]t is fundamentally erroneous to characterize as an ‘expropriation’ an order of a regulatory tribunal requiring the construction of facilities by a regulated company”.<sup>5</sup> In Unitel’s view, there has been no deprivation of property or an interest therein, resulting from the Commission’s decision, such as would amount to an expropriation.

Alternatively, assuming that the Commission’s order does constitute an expropriation, Unitel takes

<sup>5</sup> Paragraph 98 of Unitel’s memorandum of fact and law at page 52.

paragraphe 336(3) crée une telle «condition préalable» ou «critère préliminaire». De l’avis de la Saskatchewan, l’ordonnance rendue par le Conseil en l’espèce n’est ni «juste et convenable» au sens du paragraphe 336(1), ni «juste et raisonnable» au sens du paragraphe 336(3).

Le moyen invoqué par la Saskatchewan relativement au volet de la décision du Conseil relatif à la réduction de contribution est essentiellement le même que le moyen soulevé par les appelantes.

### Les intimées

Les intimées adoptent le point de vue selon lequel l’article 336 de la *Loi sur les chemins de fer* et l’article 54 de la LNAMT confèrent au Conseil un pouvoir discrétionnaire étendu en ce qui concerne la nature des questions que le Conseil peut examiner pour déterminer s’il y a lieu ou non d’accorder le raccordement, et pour fixer les modalités de ce raccordement. Elles prétendent en outre que les dispositions législatives en question doivent être interprétées à la lumière des décisions judiciaires qui soulignent le caractère étendu des pouvoirs de réglementation conférés au CRTC et la nature législative de la fonction qu’il exécute en fixant les tarifs. Le Conseil se voit accorder le pouvoir de déterminer de quelle indemnité, s’il y a lieu, il doit ordonner le paiement par suite du prononcé d’une ordonnance de raccordement sur le fondement de ce qu’il estime «juste et convenable».

En réponse au moyen soulevé par les appelantes en ce qui concerne l’expropriation, Unitel adopte le point de vue selon lequel [TRADUCTION] «il est fondamentalement erroné de qualifier d’ordonnance d’«expropriation» l’ordonnance d’un tribunal administratif de réglementation qui exige la construction d’installations par une compagnie réglementée<sup>5</sup>.» Suivant Unitel, la décision du Conseil n’a entraîné aucune dépossession de biens ou d’un droit sur ceux-ci qui équivaldrait à une expropriation.

À titre subsidiaire, en supposant que l’ordonnance du Conseil constitue effectivement une expropriation,

<sup>5</sup> Paragraphe 98 de l’exposé des faits et du droit d’Unitel, à la page 52.

the position that the appellants had not demonstrated any compensable loss.

With respect to the meaning of the words “if any” in section 336 of the *Railway Act*, both Unitel and BCRL take the position that the plain and clear meaning of these words leads to the conclusion that Parliament intended to give the Commission the discretion, where it determined that it was in the public interest that an interconnection order be made, to decide whether or not to award any compensation as a result of that order. The respondents agree that the amendment to the *Railway Act* was prompted by the decision of the Supreme Court of Canada in *Ingersoll* but argue that an analysis of the particular facts of that case and of the Parliamentary debates leading up to the amendment, does not support the appellants’ view as to the meaning of the words “if any”.

In addition to section 336 of the *Railway Act*, the respondents rely on section 54 of the NTPPA as a source of complementary authority for the order made by the Commission in this case. The respondents contend that section 54 of the NTPPA authorizes the Commission to order by whom, in what proportion and when the costs and expenses arising out of an interconnection order, including both start-up costs and contribution, are to be paid. The only two limitations on this power, namely, that the parties ordered to pay be “interested or affected by” the order and that the order which the Commission seeks to make not be contrary to what Parliament may have expressly provided elsewhere, have, in the respondents’ submission, been satisfied in this case.

As for the appellants’ attempts to challenge the contribution aspect of the Commission’s decision pursuant to section 340 of the *Railway Act*, the respondents take the position that section 340 is simply not applicable on the facts of this case. Not only is the “notional contribution” paid by the appellants not a “toll” within the meaning of section 2 of the *Railway Act*, as it is not quantifiable in advance and is therefore not an amount “to be charged” to the

Unitel se dit d’avis que les appelantes n’avaient pas fait la preuve qu’elles avaient subi une perte leur donnant droit à une indemnité.

En ce qui concerne le sens des mots «s’il y a lieu» à l’article 336 de la *Loi sur les chemins de fer*, Unitel et BCRL adoptent toutes les deux le point de vue selon lequel le sens non équivoque et clair de ces mots amène à la conclusion que le législateur fédéral voulait conférer au Conseil le pouvoir discrétionnaire de décider d’accorder ou non une indemnité par suite du prononcé d’une ordonnance de raccordement lorsqu’il conclut qu’il est dans l’intérêt public qu’une ordonnance de raccordement soit prononcée. Les intimées conviennent que la modification apportée à la *Loi sur les chemins de fer* a été provoquée par l’arrêt *Ingersoll* de la Cour suprême du Canada, mais elles font valoir qu’une analyse des faits particuliers de cette affaire et des débats parlementaires ayant conduit à la modification, n’appuie pas l’opinion des appelantes en ce qui concerne le sens des mots «s’il y a lieu».

En plus d’invoquer l’article 336 de la *Loi sur les chemins de fer*, les intimées se fondent sur l’article 54 de la LNAMT, qui compléterait les pouvoirs dont jouit le Conseil pour rendre l’ordonnance qu’il a prononcée en l’espèce. Les intimées prétendent que l’article 54 de la LNAMT autorise le Conseil à ordonner par qui, dans quelle proportion et quand les frais et les dépenses—y compris les frais d’établissement et la contribution—découlant de l’ordonnance de raccordement doivent être payés. Les deux seules restrictions à ce pouvoir, à savoir que la personne qui reçoit l’ordre de payer soit «intéressée ou affectée» par l’ordonnance et que l’ordonnance que le Conseil cherche à rendre ne soit pas contraire à ce que le législateur fédéral a pu prévoir explicitement ailleurs, ont été satisfaites en l’espèce, selon les intimées.

Quant aux tentatives des appelantes de contester en vertu de l’article 340 de la *Loi sur les chemins de fer* le volet de la décision du Conseil relatif à la contribution, les intimées estiment que l’article 340 ne s’applique tout simplement pas, eu égard aux faits de la présente espèce. Non seulement la «contribution imaginaire» payée par les appelantes ne constitue-t-elle pas une «taxe» au sens de l’article 2 de la *Loi sur les chemins de fer*, étant donné qu’elle ne peut être éva-



appellant companies, but no tariff has been filed with the Commission in respect of this “toll” as is required under subsection 335(2) of the *Railway Act*.

In further support of their position that the Commission’s order may not be challenged under section 340 of the *Railway Act*, the respondents point to subsection (3) of section 340 which prescribes that:

340. . . .

(3) The Commission\* may determine, as questions of fact, whether or not traffic is or has been carried under substantially similar circumstances and conditions, and whether there has, in any case, been unjust discrimination, undue or unreasonable preference or advantage, or prejudice or disadvantage, within the meaning of this section, or whether in any case the company has or has not complied with the provisions of this section or sections 335 to 339.

Unitel submits that the Commission, by its decision, has found that the “circumstances and conditions” under which the respondents’ traffic is to be carried are different from the circumstances and conditions under which the appellants’ traffic is carried and, in imposing the charges which it did in relation to contribution, has “implicitly found that these tolls do not grant an undue preference or advantage to any person” within the meaning of section 340. Therefore, in Unitel’s submission, the “equality” requirement of subsection 340(1) has no application to this case.

Finally, both respondents argue that there is nothing in section 340 of the *Railway Act* which narrows the range of factors which the Commission may properly take into account in its determinations under that section to “traffic considerations”, as suggested by the appellants, but that the section in fact authorizes the Commission to consider all of the “circumstances and conditions” of the case. Thus, in the respondents’ submission, the Commission was entitled, in determining the level of contribution to be paid by them, to take into consideration such things

\* Translator’s note: See the definition of “Commission” in the *National Telecommunications Powers and Procedures Act*, s. 2.

luée avec précision à l’avance et qu’elle ne constitue par conséquent pas une somme «à exiger» des compagnies appelantes, mais encore le Conseil n’a-t-il pas déposé de tarif relativement à cette «taxe»  
 a comme le paragraphe 335(2) de la *Loi sur les chemins de fer* l’y oblige.

Pour étayer davantage leur prétention que l’ordonnance du Conseil ne peut être contestée en vertu de l’article 340 de la *Loi sur les chemins de fer*, les intimées appellent l’attention sur le paragraphe (3) de l’article 340, qui dispose:

340. . . .

(3) La Commission\* peut déterminer, comme question de fait, si le trafic se fait ou s’est fait dans des circonstances et conditions sensiblement analogues et s’il y a eu, dans quelque cas que ce soit, une discrimination injuste, ou une préférence, un avantage, un préjudice ou un désavantage indu ou déraisonnable au sens du présent article ou si, dans quelque cas que ce soit, la compagnie s’est ou non conformée aux dispositions du présent article ou des articles 335 à 339.

Unitel prétend que, par sa décision, le Conseil a conclu que les «circonstances et conditions» dans lesquelles le trafic des intimées doit se faire sont différentes de celles dans lesquelles le trafic des appelantes se fait et, en imposant les frais qu’il a fixés relativement à la contribution, le Conseil a [TRADUCTION] «implicitement conclu que les taxes en question ne confèrent pas de préférence ou d’avantage indu» au sens de l’article 340. Unitel prétend que, par conséquent, l’exigence prévue par le paragraphe 340(1) en ce qui concerne l’«égalité» ne s’applique pas en l’espèce.

Finalement, les deux intimées font valoir qu’aucune des dispositions de l’article 340 de la *Loi sur les chemins de fer* ne limite la gamme des facteurs dont le Conseil peut à bon droit tenir compte pour se prononcer sur les «considérations relatives au trafic» en vertu de cet article, comme le laissent entendre les appelantes, mais que l’article autorise en fait le Conseil à tenir compte de toutes les «circonstances et conditions» relatives à l’affaire. Ainsi donc, selon les intimées, le Conseil avait le droit, pour déterminer le niveau de la contribution qu’elles doi-

\* Note du traducteur: Voir la définition de «Commission» à l’art. 2 de la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*.

as unequal ease of access, limited geographic coverage and other competitive factors.

BCRL takes this argument one step further by asserting that, given the Commission's implicit finding that the long distance traffic of the appellants and the new entrants would not be carried under the same circumstances and conditions, the Commission was precluded from setting equal contribution rates since to do so would have resulted in an undue preference or advantage in favour of the appellants (as, in BCRL's submission, it would have effectively shut the new entrants out of the marketplace).

#### The Intervenor—The Director of Investigation and Research

The Director of Investigation and Research, appointed pursuant to the *Competition Act*, R.S.C., 1985, c. C-34 [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 19, s. 19] (the Director), intervenes in this appeal in support of the respondents. The Director makes essentially the same arguments as the respondents, with a few minor variations.

The Director agrees with the respondents that the Commission was authorized by its enabling legislation to make the order which it did, whether or not the same can be said to amount to expropriation. Furthermore, the Director also contends that if the appellant companies expect that their corporate profitability would decline as a result of the Commission's decision, then they are free to apply to the Commission for rate increases to provide for satisfactory financial performance, either now or at any time throughout the network conversion period. The Director contends further that any rate adjustments authorized by the Commission on this basis would not offend the principle against retroactive rate-making.

With respect to the contribution discount issue, the Director asserts that it was open to the Commission to take into account, in determining the level of contribution to be paid by the respondents, such factors as the advantages enjoyed by the appellants as a

vent payer, de tenir notamment compte de l'inégalité d'accès, de la couverture territoriale limitée et d'autres facteurs relatifs à la concurrence.

BCRL pousse le raisonnement plus loin en affirmant que, compte tenu de la conclusion implicite du Conseil suivant laquelle le trafic interurbain des appelantes et des nouveaux concurrents ne se ferait pas dans les mêmes circonstances et aux mêmes conditions, le Conseil était empêché de fixer des taux de contribution égaux, étant donné que, ce faisant, il aurait créé une préférence ou un avantage indus en faveur des appelantes (et, suivant BCRL, qu'il aurait ainsi en réalité effectivement évincé les nouveaux concurrents du marché.)

#### L'intervenant—le directeur des enquêtes et recherches

Le directeur des enquêtes et recherches, qui est nommé aux termes de la *Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. C-34 [mod. par L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 19, art. 19] («le directeur»), intervient dans le présent appel pour appuyer les intimés. Le directeur fait valoir essentiellement les mêmes moyens que les intimés, à quelques détails près.

Le directeur est d'accord avec les intimés pour dire que le Conseil était autorisé de par sa loi habilitante à rendre l'ordonnance qu'il a prononcée, qu'on puisse ou non affirmer que celle-ci équivaut à une expropriation. En outre, le directeur prétend également que si les compagnies appelantes s'attendent à ce que la rentabilité de leur entreprise décline par suite du prononcé de la décision du Conseil, elles sont alors libres de demander au Conseil des augmentations de tarif pour leur permettre d'obtenir un rendement financier satisfaisant et qu'elles peuvent le faire dès maintenant ou en tout temps au cours de la période de conversion du réseau. Le directeur prétend en outre que tout rajustement de tarif que le Conseil autoriserait sur ce fondement ne blesserait pas le principe de non-rétroactivité applicable à la fixation des tarifs.

En ce qui concerne la question de la réduction de la contribution, le directeur affirme qu'il était loisible au Conseil, pour déterminer le niveau de la contribution que les intimés devaient payer, de tenir compte de facteurs comme les avantages dont les appelantes

result of their dominant market position and the fact that the IXC's will initially be unable to provide equivalent long distance service. In the words of the Director:

Section 336 forms one element of a well established body of federal competition and regulatory law designed to prevent firms with monopoly or market power from refusing to supply services to competitors to foreclose competition where such action is not in the public interest.<sup>6</sup>

In any event, the Director contends that the Commission's decision does not disclose an intention on the part of the Commission to equalize competition or to make the appellants and the IXC's equally effective competitors. In the Director's submission, the contribution discount awarded by the Commission was simply one of a number of measures which the Commission established in an effort to offset the market power and incumbency advantages of the appellant companies, which measures the Commission considered to be in the public interest.

### ANALYSIS

This appeal is brought pursuant to section 68 of the NTPPA which reads:

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

(5) On the hearing of any appeal, the Court may draw all such inferences as are not inconsistent with the facts expressly found by the Commission, and are necessary for determining the question of jurisdiction or law, as the case may be, and shall certify its opinion to the Commission, which shall make an order in accordance with that opinion.

<sup>6</sup> Paragraph 43 of the Director's memorandum of fact and law.

avaient bénéficié par suite de la position dominante qu'elles occupaient sur le marché et le fait que les transporteurs intercirconscriptions seront au départ incapables de fournir un service interurbain équivalent. Pour reprendre les paroles du directeur:

[TRADUCTION] L'article 336 constitue l'un des éléments d'un ensemble bien établi de dispositions législatives et réglementaires en matière de concurrence qui visent à empêcher les entreprises exerçant un monopole ou qui possèdent une puissance commerciale de refuser de fournir leurs services à des concurrents pour empêcher la concurrence alors que cette façon d'agir n'est pas dans l'intérêt public<sup>6</sup>.

En tout état de cause, le directeur prétend que la décision du Conseil ne permet pas de conclure que celui-ci avait l'intention de niveler la concurrence ou de faire des appelantes et des transporteurs intercirconscriptions des concurrents également efficaces. Suivant le directeur, la réduction de contribution accordée par le Conseil faisait simplement partie du train de mesures que le Conseil a prises pour compenser la puissance commerciale et les avantages dont bénéficiaient les compagnies appelantes en vertu de leur position, mesures qui, de l'avis du Conseil, étaient dans l'intérêt public.

### ANALYSE

Le présent appel est interjeté en vertu de l'article 68 de la LNAMT, qui est ainsi libellé:

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

(5) Lors de l'audition d'un appel, la Cour d'appel fédérale peut déduire toutes les conclusions qui ne sont pas incompatibles avec les faits formellement établis devant la Commission, et qui sont nécessaires pour déterminer la question de compétence ou de droit, suivant le cas; puis, elle transmet son opinion certifiée à la Commission, qui doit alors prendre une ordonnance conforme à cette opinion.

<sup>6</sup> Paragraphe 43 de l'exposé des faits et du droit du directeur.

As mentioned at the outset, there are two questions raised in this appeal, both of which are alleged to go to the jurisdiction of the Commission to make the order which it did in this case. The logical place to begin, then, is with a consideration of those statutory provisions which confer upon the Commission the power to act in a case such as this.

The single most important jurisdiction-conferring provision, for the purposes of this appeal, is section 336 of the *Railway Act*, the relevant parts of which read:

336. (1) Whenever any company, province, municipality or corporation, having authority to construct and operate, or to operate, a telephone system or line and to charge telephone tolls, whether that authority is derived from Parliament or otherwise,

(a) is desirous of using any telephone system or line owned, controlled or operated by the company, in order to connect that telephone system or line with the telephone system or line operated or to be operated by the first mentioned company, or by the province, municipality or corporation for the purpose of obtaining direct communication, whenever required, between any telephone or telephone exchange on the one telephone system or line and any telephone or telephone exchange on the other telephone system or line, and

(b) cannot agree with the company with respect to obtaining that use, connection or communication,

the first mentioned company or province, municipality or corporation may apply to the Commission for relief, and the Commission may order the company to provide for that use, connection or communication, on such terms, including compensation if any, as the Commission deems just and expedient, and may order and direct how, when where, by whom, and on what terms and conditions that use, connection or communication shall be had, constructed, installed, operated and maintained. [Our emphasis.]

(3) On an application made under subsection (1), the Commission shall, in addition to any other consideration affecting the case, take into consideration the standards as to efficiency and otherwise of the apparatus and appliances of the telephone systems or lines, and shall only grant the leave applied for in case and in so far as, in view of the standards, the use, connection or communication applied for can, in the opinion of the Commission, be made or exercised satisfactorily and without undue or unreasonable injury to or interference with the tele-

Ainsi que nous l'avons mentionné au départ, deux questions sont soulevées dans le présent appel et elles mettraient toutes les deux en cause la compétence du Conseil pour rendre l'ordonnance qu'il a prononcée en l'espèce. Il est donc logique de commencer par un examen des dispositions législatives qui confèrent au Conseil le pouvoir d'agir dans un cas comme celui qui nous occupe.

La disposition la plus importante en ce qui concerne l'attribution de pouvoirs au Conseil est, pour ce qui est du présent appel, l'article 336 de la *Loi sur les chemins de fer*, dont voici les passages pertinents:

336. (1) Chaque fois qu'une compagnie, une province, une municipalité ou une personne morale qui a le pouvoir de construire et de tenir en service ou simplement de tenir en service un réseau ou une ligne téléphonique, et d'en exiger des taxes, que ce pouvoir lui vienne du Parlement ou d'ailleurs:

a) d'une part, désire utiliser un réseau ou une ligne téléphonique possédé, contrôlé ou exploité par la compagnie, afin de relier ce réseau ou cette ligne téléphonique au réseau ou à la ligne de téléphone exploité ou à exploiter par la compagnie mentionnée en premier lieu ou par cette province, municipalité ou personne morale, de façon à obtenir une communication directe, au besoin, entre un téléphone ou un bureau central sur un réseau ou une ligne téléphonique, et un téléphone ou un bureau central sur l'autre réseau ou ligne téléphonique;

b) d'autre part, ne peut s'entendre avec cette compagnie pour obtenir ce privilège d'usage, ce raccordement ou cette communication,

la compagnie mentionnée en premier lieu ou cette province, municipalité ou personne morale peut s'adresser à la Commission pour qu'il soit remédié à son grief; et la Commission peut ordonner à cette compagnie de fournir ce raccordement, cette communication ou ce privilège d'usage aux conditions, y compris une indemnité, s'il y a lieu, que la Commission juge justes et convenables, et peut ordonner de quelle manière, à quelle époque, à quel endroit, par qui et à quelles conditions ce privilège doit s'exercer, ou ce raccordement ou cette communication doit s'effectuer, s'installer, être utilisé et maintenu. [C'est nous qui soulignons.]

(3) Sur demande faite aux termes du paragraphe (1), la Commission, outre toute autre considération que comporte le cas, tient compte de la qualité, sous le rapport du service ou sous d'autres rapports, des installations, instruments et appareils de ces réseaux ou lignes téléphoniques, et elle ne peut accéder à la demande que si—et dans la mesure où—le privilège d'usage, le raccordement ou la communication demandé peut, de l'avis de la Commission, en égard à cette qualité, s'exercer ou se faire d'une façon satisfaisante et sans porter

phone business of the company, and where in all the circumstances it seems just and reasonable to grant the same.

démesurément préjudice ni atteinte aux opérations téléphoniques de la compagnie, et lorsque toutes les circonstances rendent juste et raisonnable l'acquiescement à cette demande.

The scope of the discretion which this section confers upon the Commission was a point of much contention between the parties.

a La portée du pouvoir discrétionnaire que cet article confère au Conseil a fait l'objet d'un vif débat entre les parties.

Much of the dispute between the parties, both in their written submissions and in oral argument before us, centers around the meaning of the words "if any", as they appear in section 336. In oral argument, a great deal of time was spent taking us through the legislative history of what is now section 336 of the *Railway Act* in the hopes of revealing to us the "mischief" that the amendment was intended to address. All parties seemed to agree that the addition of the words "if any" was prompted by the decision in *Ingersoll, supra*, but they disagreed on the meaning to be given to those words.

b Une grande partie du débat qui a opposé les parties tant dans leur procédure écrite que dans la plaidoirie qu'elles ont faite devant nous, porte sur le sens des mots «s'il y a lieu» qui figurent à l'article 336. Lors du débat, on a consacré beaucoup de temps à passer en revue avec nous l'historique législatif de ce qui est maintenant l'article 336 de la *Loi sur les chemins de fer* dans l'espoir de nous révéler l'«abus» que la modification visait à réformer. Toutes les parties semblent être d'accord pour dire que les mots «s'il y a lieu» ont été ajoutés par suite du prononcé de l'arrêt *Ingersoll*, précité, mais elles sont en désaccord sur le sens à accorder à ces mots.

In *Ingersoll*, several independent telephone companies had applied to the Board of Railway Commissioners for Canada (the Board), the predecessor to the Commission, for permission to connect with and use the long distance lines of Bell. The Board initially allowed the application but, upon a subsequent motion brought by Bell, rescinded its first order. The Board substituted an order requiring Bell to allow the independent companies to interconnect and providing that each of the companies so connected shall reimburse Bell "for any and all outlay and expense incurred by it in making" such connections. In addition, the Board provided that the independent companies must pay to Bell: (1) an annual charge based on the number of subscribers which such companies had; and, in the case of competing companies, (2) Bell's regular long distance charge from the point of connection to the point of destination; and (3) a surcharge of 10 cents on all communications interchanged each way (of which Bell was to receive 7 cents and the independent companies 3 cents).

e Dans l'arrêt *Ingersoll*, plusieurs compagnies téléphoniques indépendantes avaient présenté une demande à la Commission des chemins de fer du Canada («la Commission»), le prédécesseur du Conseil, en vue d'obtenir la permission de se raccorder aux lignes interurbaines de Bell et de les utiliser. La Commission a dans un premier temps accueilli la requête mais, saisie de la requête présentée par la suite par Bell, a annulé sa première ordonnance. La Commission a remplacé son ordonnance par une seconde ordonnance dans laquelle elle a enjoint à Bell de permettre le raccordement des compagnies indépendantes et dans laquelle elle a précisé que chacune des compagnies ainsi raccordée devait rembourser Bell [TRADUCTION] «des débours et des dépenses qu'elle a engagées pour faire» ces raccordements. En outre, la Commission a précisé que les compagnies indépendantes devaient payer à Bell (1) des frais annuels calculés d'après le nombre d'abonnés que ces compagnies avaient; et dans le cas des compagnies concurrentes, (2) les frais interurbains ordinaires de Bell entre le lieu de raccordement et le lieu de la destination; et (3) des frais supplémentaires de 10 cents sur toutes les communications échangées dans chaque sens (sur lesquelles Bell devait recevoir sept cents et les compagnies indépendantes trois cents).

As a result of dissent by the Chief Commissioner, the Board referred three questions to the Supreme Court of Canada. A majority of the Court upheld the Board's decision. While each of the five judges who heard the reference gave his own reasons, the words of the Chief Justice seem to best capture the Court's thinking:

I am of opinion, as I have already said, that the evident intention of Parliament was to give the Board, in the public interest, absolute power to regulate this public utility, which has grown to be almost an essential factor in the every-day life of the whole community, and for that purpose has conferred the widest discretion upon the Board.

I, therefore, construe the Act to mean that power is given the Board to expropriate the Company, to a limited extent, for the benefit of those independent companies, provided it can be done consistently with an efficient service and upon payment of compensation. And largely discretionary powers are given with regard to compensation to be paid by the use of the words, "just and expedient." That is to say, it is left to the commissioners to decide what compensation is, in all the circumstances, "just and expedient" for the use of the connection or communication. If an additional toll or charge, outside of the established rates of the Company, is, in the opinion of the commissioners, necessary to compensate that company for the use of its long distance line, then the statute authorizes the Board to make that charge.

I have no doubt also that the statute authorizes the Board to give compensation with respect to the loss of business of the Company occasioned by giving to local companies long distance connection, and also to make a distinction between the local companies which are called competing companies and those known as non-competing companies.<sup>7</sup> [Our emphasis.]

In 1919, following the decision of the Supreme Court of Canada in *Ingersoll*, Parliament amended section 375 of the *Railway Act* (the predecessor to section 336) by adding the words "if any" immediately following the word "compensation". The parliamentary debates and the Minutes of the Special Committee of the House of Commons on the Bill which contained the proposed amendment are of assistance to us only to the extent that they help us to understand the mischief that Parliament intended to address by adding the words "if any" to the statute.

<sup>7</sup> *Ingersoll*, *supra*, at pp. 589-590.

Par suite de la dissidence du commissaire en chef, la Commission a soumis trois questions à la Cour suprême du Canada, qui a confirmé à la majorité la décision de la Commission. Bien que chacun des cinq juges qui ont entendu le renvoi ait rédigé ses propres motifs, les propos du juge en chef semblent être ceux qui traduisent le mieux la pensée de la Cour:

[TRADUCTION] Je suis d'avis, comme je l'ai déjà dit, que l'intention évidente du législateur fédéral était de conférer à la Commission, dans l'intérêt public, le pouvoir absolu de réglementer ce service public, qui a pris de l'importance au point de devenir un élément presque essentiel de la vie quotidienne de l'ensemble de la population, et qu'à cette fin, il a conféré à la Commission le pouvoir discrétionnaire le plus large.

J'interprète donc la Loi comme signifiant que la Commission est habilitée à exproprier jusqu'à un certain point la compagnie au profit des compagnies indépendantes en question, à condition que cela puisse se faire en assurant l'efficacité du service et sur paiement d'une indemnité. Et des pouvoirs largement discrétionnaires sont conférés en ce qui concerne l'indemnité à payer par l'emploi des mots «juste et convenable». En d'autres termes, c'est aux commissaires qu'il appartient de décider quelle indemnité est, eu égard à toutes les circonstances, «juste et convenable» en ce qui concerne l'utilisation du raccordement ou de la communication. Si les commissaires estiment qu'en plus de faire payer les tarifs établis de la compagnie, il est nécessaire d'imposer une taxe ou des frais supplémentaires pour indemniser cette compagnie de l'utilisation de sa ligne interurbaine, alors la loi autorise la Commission à imposer le paiement des frais en question.

Je ne doute par ailleurs pas que la Loi autorise la Commission à verser une indemnité relativement au manque à gagner que la compagnie a subi par suite de l'attribution aux compagnies locales du raccordement aux lignes interurbaines, et à établir une distinction entre les compagnies locales qui sont également qualifiées de compagnies concurrentes et celles qui sont connues comme étant des compagnies non concurrentes<sup>7</sup>. [C'est nous qui soulignons.]

En 1919, à la suite de l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Ingersoll*, le législateur fédéral a modifié l'article 375 de la *Loi des chemins de fer* (le prédécesseur de l'article 336) en ajoutant les mots «if any» (s'il y a lieu) immédiatement après le mot «compensation» (indemnité). Les débats parlementaires et le procès-verbal du comité mixte de la Chambre des communes sur le projet de loi qui renfermait la modification proposée ne nous sont utiles que dans la mesure où ils nous aident à comprendre l'abus que le législateur fédéral avait

<sup>7</sup> Arrêt *Ingersoll*, précité, aux p. 589 et 590.

l'intention de réformer en ajoutant les mots «s'il y a lieu» au texte de la loi.

It is our view that the debates and the minutes of the Special Committee are of little assistance to us in this respect, as it was a given in *Ingersoll*, and accepted as a given by the Special Committee of the House of Commons, that the interconnecting companies would pay the actual costs of interconnection, the first point in issue in this appeal. In our opinion, Parliament's concern, following the Supreme Court of Canada's decision in *Ingersoll*, was that the *Railway Act* as it then read, required the Board to grant compensation for loss of business to Bell, in all cases where interconnection was ordered, regardless of whether or not the interconnecting company was a competitor of Bell.

We should observe that, in this case, the appellants do not complain that the effect of the Commission's order is to deprive them of their monopoly control of the interprovincial long distance telephone market. Nor do they seek any compensation for this or any other "business" loss. Their complaint is that the effect of the Commission's order is to require them to incur expenditures which total \$240 million, and to absorb 70% of these costs, or approximately \$168 million, themselves. The appellants contend that in this respect the Commission's order is tantamount to an expropriation without compensation.

Despite the use by the Supreme Court of Canada of the term "expropriation" to describe the effect of the order of the Board of Railway Commissioners in *Ingersoll*, we are not persuaded that the Commission's order in this case is properly characterized as an expropriation order. In this respect, we agree with the submission by Unitel that, "[i]t is fundamentally erroneous to characterize as an 'expropriation' an order of a regulatory tribunal requiring the construction of facilities by a regulated company".

Nous sommes d'avis que les débats et le procès-verbal du comité mixte nous sont très peu utiles à cet égard, étant donné qu'il était acquis dans l'arrêt *Ingersoll*, et accepté comme acquis par le comité spécial de la Chambre des communes, que les compagnies raccordées paieraient les coûts réels du raccordement, ce qui correspond au premier point en litige dans le présent appel. À notre avis, ce qui préoccupait le législateur fédéral à la suite du prononcé de l'arrêt *Ingersoll* de la Cour suprême du Canada, c'était que, dans sa rédaction alors en vigueur, la *Loi des chemins de fer* obligeait la Commission à accorder à Bell une indemnité pour son manque à gagner, dans tous les cas où le raccordement était ordonné, peu importe que la compagnie raccordée fût ou non une concurrente de Bell.

Nous tenons à faire observer qu'en l'espèce, les appelantes ne se plaignent pas du fait que l'ordonnance du Conseil a pour effet de les priver de leur monopole sur le marché téléphonique interurbain interprovincial. Elles ne cherchent pas non plus d'obtenir une indemnité pour cette perte ou pour tout autre «manque à gagner». Ce qu'elles reprochent à l'ordonnance du Conseil, c'est qu'elle les oblige à engager des dépenses qui s'élèvent au total à 240 millions de dollars, et à absorber elles-mêmes 70 % des coûts en question, ou environ 168 millions de dollars. Les appelantes prétendent qu'à cet égard, l'ordonnance du Conseil équivaut à une expropriation sans indemnité.

Malgré le fait que la Cour suprême du Canada a employé le terme «expropriation» pour qualifier l'effet de l'ordonnance de la Commission des chemins de fer du Canada dans l'arrêt *Ingersoll*, nous ne sommes pas persuadés qu'on puisse à bon droit qualifier l'ordonnance rendue par le Conseil en l'espèce d'ordonnance d'expropriation. À cet égard, nous souscrivons à la prétention d'Unitel qui affirme que [TRADUCTION]: «il est fondamentalement erroné de qualifier d'ordonnance d'«expropriation» l'ordonnance d'un tribunal administratif de réglementation qui exige la construction d'installations par une compagnie réglementée».

But even if the condition respecting start-up costs which the Commission imposed in this case could be said to amount to expropriation, it is our view that that fact alone is insufficient to call into question the authority of the Commission to make the order which it did.

Contrary to the position urged upon us by the appellants, there is not, in every case where a person's property is expropriated, an absolute right to full (or any) compensation. The general principle in this regard was laid down by the House of Lords in *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508, at page 542 in the following terms:

The recognized rule for the construction of statutes is that, unless the words of the statute clearly so demand, a statute is not to be construed so as to take away the property of a subject without compensation. [Our emphasis.]

The answer to the appellants' assertion, therefore, lies exclusively in the interpretation of those sections which confer jurisdiction upon the Commission, and depend on whether the order of the Commission is properly characterized as an "expropriation" order.

The appellants have conceded that section 336 of the *Railway Act* empowers the Commission to order them to permit interconnection to and use of their networks. It is our view that the section also allows the Commission, in making such an order, to decide whether or not, as one of the terms of its order, to award any compensation at all. We do not accept Saskatchewan's assertion that section 275 is a necessary tool in interpreting the provisions of section 336, or that the discretion conferred upon the Commission by the latter section is constrained by subsection 336(3) in the manner for which Saskatchewan contends.

The respondents sought to rely on section 54 of the NTPPA as a statutory provision which conferred upon the Commission complementary authority to make the order which it did in this case. Section 54 of the NTPPA is found under the heading "Powers of

Mais même si l'on pouvait affirmer que la condition relative aux frais d'établissement que le Conseil a imposées en l'espèce équivaut à une expropriation, nous sommes d'avis qu'à lui seul, ce fait n'est pas suffisant pour qu'on puisse remettre en question le pouvoir du Conseil de rendre l'ordonnance qu'il a prononcée.

Contrairement à la thèse que les appelantes nous prient d'adopter, il n'existe pas, chaque fois que les biens d'une personne sont expropriés, un droit absolu à une indemnité intégrale (ou à quelque indemnité que ce soit). Le principe général à cet égard a été posé par la Chambre des lords dans l'arrêt *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel*, [1920] A.C. 508, à la page 542, dans les termes suivants:

[TRADUCTION] La règle admise d'interprétation des lois est qu'il ne faut pas interpréter une loi de manière à déposséder une personne de ses biens dans indemnité, à moins que les termes de la loi en question ne l'exigent clairement. [C'est nous qui soulignons.]

La réponse à l'assertion des appelantes réside donc exclusivement dans l'interprétation des articles qui confèrent des pouvoirs au Conseil, et elle dépend de la réponse à la question de savoir si l'ordonnance du Conseil peut à juste titre être qualifiée d'ordonnance d'«expropriation».

Les appelantes reconnaissent que l'article 336 de la *Loi sur les chemins de fer* habilite le Conseil à leur ordonner de permettre le raccordement et l'utilisation de leur réseau. Nous sommes d'avis que cet article autorise également le Conseil à décider, lorsqu'il rend une telle ordonnance et qu'il en précise les modalités, d'accorder ou non une indemnité. Nous n'acceptons pas l'assertion de la Saskatchewan suivant laquelle l'article 275 est un outil nécessaire pour interpréter les dispositions de l'article 336, ou que le pouvoir discrétionnaire conféré au Conseil par ce dernier article est limité par le paragraphe 336(3) de la manière que le prétend la Saskatchewan.

Les intimées tentent de se fonder sur l'article 54 de la LNAMT qu'elles considèrent comme une disposition législative qui conférerait au Conseil le pouvoir complémentaire de rendre l'ordonnance qu'il a prononcée. L'article 54 de la LNAMT se trouve sous



the Commission with respect to Works” and reads as follows:

54. (1) When the Commission, in the exercise of any power vested in it, in and by any order directs or permits any structure, appliances, equipment, works, renewals or repairs to be provided, constructed, reconstructed, altered, installed, operated, used or maintained, it may, except as otherwise expressly provided, order by what company, municipality or person, interested or affected by the order, as the case may be, and when or within what time and on what terms and conditions as to payment of compensation or otherwise, and under what supervision, they shall be provided, constructed, reconstructed, altered, installed, operated, used and maintained.

(2) The Commission may, except as otherwise expressly provided, order by whom, in what proportion and when the cost and expenses of providing, constructing, reconstructing, altering, installing and executing structures, appliances, equipment, works, renewals or repairs, or of the supervision, if any, or of the continued operation, use or maintenance thereof, or of otherwise complying with the order, shall be paid.

In its reply, B.C. Tel contended that section 54 of the NTPPA has no application in this case as section 336 of the *Railway Act* is an exhaustive code which deals specifically with interconnection orders, while section 54 comes under the heading of “Public Works” and only relates to the facts of this case in a most general way.

In view of our conclusion respecting the breadth of the discretion vested in the Commission by virtue of section 336 of the *Railway Act*, we do not consider it necessary to make a determination with respect to the applicability of section 54 of the NTPPA. In our view, the Commission had jurisdiction to make the order which it did under section 336 of the *Railway Act*, and did not need to resort to the powers bestowed upon it under the NTPPA.

The only issue which remains to be considered is the “contribution” issue and the question of whether or not the Commission was precluded from ordering as it did with respect to contribution because of the provisions of section 340 of the *Railway Act*.

l’intitulé «Pouvoirs de la Commission\* relativement à certains ouvrages». En voici le libellé:

54. (1) Lorsque, dans l’exercice d’un pouvoir qui lui est conféré, la Commission, par voie d’ordonnance, prescrit ou permet la fourniture, la construction, la reconstruction, la modification, l’installation, l’exploitation, l’usage ou l’entretien de quelque structure, dispositif, équipement, ouvrage, réfection ou réparation, elle peut, sauf disposition contraire expressément énoncée, ordonner par quelle compagnie, municipalité ou personne, intéressée ou affectée par cette ordonnance, selon le cas, et quand ou dans quel délai et selon quelles modalités de paiement d’indemnité ou autres, et sous quelle surveillance, doivent s’effectuer la fourniture, la construction, la reconstruction, la modification, l’installation, l’exploitation, l’usage et l’entretien susdits.

(2) La Commission peut, sauf disposition contraire expressément énoncée, ordonner par qui, dans quelle proportion et à quelle époque doivent être payés les frais et dépenses qu’entraînent la fourniture, la construction, la reconstruction, la modification, l’installation et l’exécution de ces structures, dispositifs, équipements, ouvrages, réfections ou réparations ou leur surveillance, le cas échéant, ou leur exploitation, usage ou entretien continu, ou le fait de se conformer d’une autre manière à cette ordonnance.

Dans sa réplique, B.C. Tel prétend que l’article 54 de la LNAMT ne s’applique pas en l’espèce, étant donné que l’article 336 de la *Loi sur les chemins de fer* est un code exhaustif qui traite expressément des ordonnances de raccordement, alors que l’article 54 se trouve sous la rubrique «ouvrages publics» et ne se rapporte aux faits de la présente espèce que d’une façon très générale.

Compte tenu de notre conclusion au sujet de l’étendue du pouvoir discrétionnaire conféré au Conseil en vertu de l’article 336 de la *Loi sur les chemins de fer*, nous estimons qu’il n’est pas nécessaire de nous prononcer sur l’applicabilité de l’article 54 de la LNAMT. Nous estimons que le Conseil avait la compétence pour rendre l’ordonnance qu’il a prononcée en vertu de l’article 336 de la *Loi sur les chemins de fer*, et qu’il n’avait pas besoin de recourir aux pouvoirs que lui attribue la LNAMT.

La seule question qu’il nous reste à examiner est celle de la «contribution» et celle de savoir si le Conseil était empêché de rendre l’ordonnance qu’il a prononcée en ce qui concerne la contribution à cause des dispositions de l’article 340 de la *Loi sur les chemins de fer*.

\* Voir note du traducteur, ci-dessus, à la p. 685.

While section 340 of the *Railway Act* may well be applicable as between a company and its competitors, as this Court has held in *Bell Canada v. Challenge Communications Limited*, it is our view that it is not applicable on the particular facts of this case. Section 340 is essentially a remedial provision, available to the Commission in assessing tolls charged by a telephone company. In a case such as this, where the Commission itself orders by whom and to what extent contribution should be made, as one of the terms and conditions of interconnection under section 336 which it considers just and expedient under that section, then it is our view that section 340 of the *Railway Act* has no application.

#### CONCLUSION

No one has challenged the authority of the Commission to order a telephone company to allow for the interconnection with and use of its network by another company, even where the interconnecting company intended to compete with the first mentioned company.

Having thoroughly considered all of the evidence before it, the Commission in this case determined that competition in the long distance telephone market was in the public interest and would result in a number of benefits to the Canadian public. There can be no doubt that the prime consideration for the Commission, when deciding whether and on what terms to grant an interconnection order, is and must be the public interest.

Having determined that the interconnection order being sought in this case, and the resultant opening up of the Canadian long distance market, was in the public interest, the Commission proceeded to impose terms and conditions aimed at ensuring that competition, and the benefits which would flow from it, became a reality. There is, in our view, nothing in the Commission's order to suggest that it acted for any purpose other than the promotion of the public interest.

Bien qu'il puisse très bien s'appliquer à une compagnie et à ses concurrents, comme notre Cour l'a jugé dans l'arrêt *Bell Canada c. Challenge Communications Limited*, nous sommes d'avis que l'article 340 de la *Loi sur les chemins de fer* n'est pas applicable eu égard aux faits particuliers de la présente affaire. L'article 340 est essentiellement une disposition réparatrice que le Conseil peut invoquer pour évaluer les taxes imposées par une compagnie téléphonique. Dans un cas comme celui qui nous occupe, dans lequel le Conseil ordonne lui-même par qui et dans quelle proportion une contribution devrait être faite lorsqu'il établit les modalités du raccordement visée par l'article 336 qu'il estime juste et convenable au sens de cet article, nous sommes d'avis que l'article 340 de la *Loi sur les chemins de fer* ne s'applique pas.

#### CONCLUSION

Personne n'a contesté le pouvoir du Conseil d'ordonner à une compagnie téléphonique de permettre le raccordement de son réseau à celui d'une autre compagnie même lorsque la compagnie qui sollicite le raccordement le fait avec l'intention de livrer concurrence à l'autre compagnie.

Après avoir examiné à fond tous les éléments de preuve qui avaient été portés à sa connaissance, le Conseil a conclu en l'espèce que la concurrence dans le marché téléphonique interurbain était dans l'intérêt public et qu'elle procurerait plusieurs avantages au public canadien. Il n'y a aucun doute que la principale considération dont le Conseil doit tenir compte lorsqu'il décide s'il y a lieu d'accorder une ordonnance de raccordement et à quelles conditions, est et doit être l'intérêt public.

Après avoir conclu que l'ordonnance de raccordement sollicitée en l'espèce—et l'ouverture du marché canadien de l'interurbain en résultant—étaient dans l'intérêt public, le Conseil a ensuite fixé les modalités visant à faire en sorte que la concurrence—et les avantages qui en découleraient—se concrétisent. À notre avis, rien dans l'ordonnance du Conseil ne permet de penser qu'il a agi dans un but autre que la défense de l'intérêt public.

For all of these reasons, we will dismiss the appeal and all of the cross-appeals. We will answer both questions of law and jurisdiction at issue in the appeal and the cross-appeals in the negative. Pursuant to subsection 68(5) of the NTPPA, we will certify the opinion of the Court to the Commission accordingly.

With respect to the costs of the appeal, the NTPPA is silent on the question in an appeal of this nature. It is therefore our view that the provisions of Rule 1312 of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663] apply. Since no special reasons have been shown for an award of costs in this appeal, we will make none.

Par ces motifs, nous rejeterons l'appel et tous les appels incidents. Nous répondrons par la négative aux deux questions de droit et de compétence en litige dans l'appel et les appels incidents. Conformément au paragraphe 68(5) de la LNAMT, nous transmettrons notre opinion certifiée au Conseil en conséquence.

En ce qui a trait aux dépens de l'appel, la LNAMT est muette sur la question dans le cas d'un appel de cette nature. Nous sommes par conséquent d'avis que les dispositions de la Règle 1312 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., ch. 663] s'appliquent. Étant donné qu'aucune raison spéciale n'a été invoquée pour justifier d'adjuger des dépens dans le cadre du présent appel, nous n'en adjugerons pas.