

A-43-78

A-43-78

Bell Canada (Appellant) (Respondent)

v.

Challenge Communications Limited (Respondent) (Applicant)

Court of Appeal, Heald, Urie and Ryan JJ. — Ottawa, April 11, 12 and 24, 1978.

Communications — Jurisdiction — Bell Canada telephone tariffs — Tariff concerning Automatic Mobile Telephone Service (AMTS) reserving right to supply equipment to Bell Canada on rental basis, excluding option of Customer Owned and Maintained (COAM) equipment — Unjust discrimination claimed by COAM supplier — CRTC disallowed tariff and ordered that new tariff proposals include COAM option and that specifications for production of equipment compatible with AMTS system be disclosed — Appeal on questions of law and jurisdiction — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 320, 321 — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 45(2), 46(1), 57(1), 58, 64(2).

This is an appeal on questions of law and jurisdiction, under section 64(2) of the *National Transportation Act*, against a decision and order by the CRTC. The CRTC had disallowed certain provisions of appellant's general tariff on the basis that those provisions concerning AMTS were unjustly discriminatory and caused unreasonable advantage to appellant over respondent. It also ordered appellant to submit new proposals for tariff, including new options of ownership with AMTS, and to provide specifications for equipment necessary for production of equipment compatible with Bell Canada's system. The appellant, under its tariff, had reserved to itself the right to supply AMTS and on a rental basis only; customer owned mobile units would not be provided with automatic service. Respondent specialized in providing and servicing COAM equipment. Appellant raises six questions in this appeal: (1) Did the CRTC err in law in finding that appellant acted in breach of section 321(2)(a),(b),(c) of the *Railway Act* by stipulating in its general tariff concerning AMTS that appellant alone would provide, install and maintain the radio equipment? (2) Did the CRTC err in law or exceed its jurisdiction by ordering appellant to supply specifications necessary for the design of equipment compatible with its system? (3) Did the CRTC err in law and exceed its jurisdiction by ordering appellant to prepare Mobile-Telephone Service tariff proposals to include the COAM option? (4) Did the CRTC err in law and exceed its jurisdiction by ordering preparation of tariff proposals including a "roaming" option? (5) Did the CRTC err in law in finding section 321(2)(a),(b),(c) of the *Railway Act* applies to cases of alleged unjust discrimination? (6) Did the CRTC err in law and exceed its jurisdiction by construing section 321 of the *Railway Act* as meaning it had jurisdiction between Bell Canada and competing suppliers of telephone equipment and facilities?

Bell Canada (Appelante) (Intimée)

c.

Challenge Communications Limited (Intimée) (Requérante)

Cour d'appel, les juges Heald, Urie et Ryan — Ottawa, les 11, 12 et 24 avril 1978.

Communications — Compétence — Tarifs téléphoniques de Bell Canada — Tarif concernant le service de radiotéléphone mobile automatique (AMTS), réservant à Bell Canada le droit de fournir le matériel uniquement en vertu d'un contrat de louage, et excluant l'option COAM, c'est-à-dire le matériel appartenant au client et entretenu par lui — Allégations de discrimination injuste formulées par le fournisseur de matériel COAM — Le CRTC rejette le tarif et ordonne à Bell Canada de proposer un nouveau tarif permettant l'option COAM, et de révéler les caractéristiques relatives à la fabrication du matériel compatible avec le système AMTS — Appel interjeté sur des questions de droit et de compétence — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 320, 321 — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 45(2), 46(1), 57(1), 58 et 64(2).

Il s'agit en l'espèce d'un appel interjeté sur des questions de droit et de compétence en vertu de l'article 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* à l'encontre d'une décision et ordonnance rendues par le CRTC. Celui-ci avait rejeté certaines dispositions du tarif général de l'appelante concernant le service AMTS au motif qu'elles créaient une discrimination injuste ainsi qu'un avantage déraisonnable à l'appelante aux dépens de l'intimée. En outre, la décision ordonnait à l'appelante de soumettre des propositions en vue d'un nouveau tarif qui permettrait de nouvelles options concernant le service AMTS, et aussi de fournir les caractéristiques du matériel nécessaire à la fabrication d'appareils compatibles avec le système de Bell Canada. L'appelante, en vertu de son tarif, s'était réservée le droit exclusif de fournir du matériel AMTS et ce, uniquement en vertu d'un contrat de louage; quant aux téléphones mobiles appartenant aux clients, ils ne seraient reliés à aucun service automatique. L'intimée se spécialise dans la fourniture et l'entretien du matériel COAM. L'appelante soulevé, en l'espèce, les six questions suivantes: (1) Le CRTC était-il mal fondé en droit à statuer que l'appelante agissait en violation des alinéas a), b), c) de l'article 321(2) de la *Loi sur les chemins de fer*, en stipulant dans son tarif général qu'à l'égard des AMTS, elle seule fournirait, installerait et entretiendrait le matériel radio? (2) Le CRTC a-t-il commis une erreur de droit et outrepassé sa compétence en ordonnant à l'appelante de fournir les caractéristiques nécessaires à la conception de matériel compatible avec son système? (3) Le CRTC a-t-il commis une erreur de droit et outrepassé sa compétence en ordonnant à l'appelante de présenter des propositions pour un nouveau tarif pour le service de radiotéléphone mobile comportant l'option COAM? (4) Le CRTC a-t-il commis une erreur de droit et outrepassé sa compétence en ordonnant de présenter des propositions en vue d'un nouveau tarif comportant une option «vagabondage»? (5) Le CRTC a-t-il commis une erreur de droit en statuant que les alinéas a),

Held, the appeals, with one exception, are dismissed. Question No. 1 is answered in the negative. General Regulations No. 7 and No. 9, when read in context of all the Regulations and the applicable sections of the *Railway Act*, permit and allow the CRTC to deal with matters of ownership and maintenance of telephone service and with matters relating to the connection of COAM equipment to the appellant's work as component parts of the Bell Tariffs which are required to be approved by the CRTC. When the Regulations are interpreted in this fashion, no conflict arises. Question No. 5 is answered in the negative. Section 321(2) of the *Railway Act* prohibits discrimination against "any person or company". Appellant is precluded, by the Act, from giving to itself any undue or unreasonable preference or advantage. Respondent is also entitled to the protection of section 321 when the clear and unambiguous words "any . . . company" are used. This section, with its plain and ordinary meaning, applies to any person or company, not just customers. Question No. 2 is answered in the negative. The CRTC's order for substitution of a new tariff permitting COAM equipment in the AMTS field could be frustrated and rendered ineffective if the specifications were to be kept secret, for the COAM-AMTS equipment must connect with appellant's telephone system. Authority for making this portion of the order is to be found in the *National Transportation Act*, sections 45(2), 46(1) and 57(1) and the *Railway Act*, section 321(5), since interconnecting specifications are necessarily a matter relating to tariffs. Question No. 3 is answered in the negative for reasons similar to those concerning Question No. 2. Question No. 4 is answered in the affirmative. The question of "roaming" was not an issue in the hearings before the CRTC. It is unnecessary for this Court to determine whether the CRTC had power to make this portion of the order, since the parties and the intervenor cannot be said to have been heard on this issue. Question No. 6 need not be answered as it proceeds from an unfounded assumption. Although the effects of the order might be to equalize competition, this fact does not render invalid an order validly made in the proper exercise of jurisdiction.

APPEAL.

COUNSEL:

E. E. Saunders, Q.C. and *P. J. Knowlton* for appellant.

H. Soloway, Q.C. and *J. Shields* for respondent.

T. G. Heintzman and *Peter S. Grant* for CRTC.

b), c) de l'article 321(2) de la *Loi sur les chemins de fer* s'appliquent aux affaires de discrimination injuste? (6) Le CRTC a-t-il commis une erreur de droit et outrepassé sa compétence en interprétant l'article 321 de la *Loi sur les chemins de fer* comme lui attribuant compétence en matière de concurrence entre Bell et les autres fournisseurs de matériel et d'installation téléphoniques?

Arrêt: les appels sont rejetés sauf un. La question 1 reçoit une réponse négative. Les Règlements généraux nos 7 et 9 lorsqu'on les lit dans leur contexte, c'est-à-dire avec tous les Règlements et articles applicables de la *Loi sur les chemins de fer*, permettent au CRTC de s'occuper des questions de propriété et d'entretien du service téléphonique ainsi que des questions portant sur le raccordement du matériel COAM aux installations de l'appelante, car ce sont là des composantes des tarifs que la compagnie Bell doit soumettre à l'approbation du CRTC. Lorsqu'on interprète les Règlements de cette manière, il n'y a pas conflit. La question 5 reçoit une réponse négative. L'article 321(2) de la *Loi sur les chemins de fer* interdit la discrimination envers «une personne ou une compagnie». L'appelante ne peut, en vertu de la Loi, se donner à elle-même quelque préférence ou avantage indu ou déraisonnable. L'intimée aussi a droit à la protection de l'article 321 lorsqu'on y fait usage de l'expression «une compagnie», expression claire et sans ambiguïté. Pris dans son acception ordinaire, cet article s'applique à toute personne, physique ou morale, et non aux seuls clients de l'entreprise. La question 2 reçoit une réponse négative. L'ordonnance du CRTC prescrivant la substitution d'un nouveau tarif permettant l'utilisation de matériel COAM dans le domaine des AMTS pourrait être contournée et devenir inefficace si les caractéristiques étaient gardées secrètes, étant donné que le matériel COAM-AMTS doit être branché sur le système téléphonique de l'appelante. Le pouvoir de rendre cette partie de l'ordonnance relève des articles 45(2), 46(1) et 57(1) de la *Loi nationale sur les transports* ainsi que l'article 321(5) de la *Loi sur les chemins de fer*, puisque les caractéristiques techniques du branchement sont nécessairement une question reliée aux tarifs. La question 3 reçoit une réponse négative pour les mêmes motifs que ceux invoqués relativement à la question 2. La question 4 reçoit une réponse positive. La question de «vagabondage» n'était pas en litige au cours des audiences devant le CRTC. Il n'est pas nécessaire que le présent tribunal dise si en droit le CRTC détenait le pouvoir de rendre ladite partie de l'ordonnance, puisqu'on ne peut prétendre que les parties et l'intervenant aient été entendus à ce sujet. Il n'est pas nécessaire de répondre à la question 6 puisqu'elle repose sur une présomption dénuée de fondement. Il se peut que les effets de l'ordonnance soient l'égalisation de la concurrence; toutefois, cela n'invalide pas une ordonnance par ailleurs valablement rendue dans l'exercice légitime de la compétence.

APPEL.

i AVOCATS:

E. E. Saunders, c.r. et *P. J. Knowlton* pour l'appelante.

H. Soloway, c.r. et *J. Shields* pour l'intimée.

T. G. Heintzman et *Peter S. Grant* pour le CRTC.

Gordon F. Henderson, Q.C. and Gordon E. Kaiser for Director of Investigation and Research, *Combines Investigation Act*.

SOLICITORS:

Bell Canada Legal Department, Montreal, for appellant.

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, for respondent.

McCarthy & McCarthy, Toronto, for CRTC.

Gowling & Henderson, Ottawa, for Director of Investigation and Research, *Combines Investigation Act*.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: This is an appeal on questions of law and jurisdiction under section 64(2) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, pursuant to leave to appeal granted to the appellant by this Court. The appeal is against a decision and order by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) on December 23, 1977, 3 C.R.T. 489, (Telecom Decision CRTC 77-16). By this decision, CRTC disallowed certain provisions of the appellant's general tariff on the basis that those provisions which concerned Automatic Mobile-Telephone Service (AMTS) were unjustly discriminatory against, and caused undue or unreasonable prejudice or disadvantage to the respondent, and gave an undue or unreasonable preference or advantage to the appellant over the respondent. The decision also ordered the appellant to report to CRTC with proposals for the implementation of a new Mobile-Telephone Service tariff which would include certain features and options related to automatic telephone service not previously included in the appellant's tariff, and ordered the appellant to supply to CRTC, to the respondent and to any other person requesting same, a copy of all specifications of the Access 450 equipment and any other equipment or facilities necessary for the design and production of compatible ultra-high frequency (UHF) mobile telephone service equipment. The "Access 450" equipment is the name of the new type of mobile telephone radio equipment introduced by the appellant in Canada for use in automatic telephone radio ser-

Gordon F. Henderson, c.r. et Gordon E. Kaiser pour le Directeur des enquêtes et recherches, *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

PROCUREURS:

Service du contentieux de Bell Canada, Montréal, pour l'appelante.

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, pour l'intimée.

McCarthy & McCarthy, Toronto, pour le CRTC.

Gowling & Henderson, Ottawa, pour le Directeur des enquêtes et recherches, *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

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

LE JUGE HEALD: Il s'agit en l'espèce d'un appel interjeté sur des questions de droit et de compétence en vertu de l'article 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17, et de l'autorisation d'en appeler que cette cour a accordée à l'appelante. Il en est appelé d'une décision et ordonnance du 23 décembre 1977 du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), 3 R.T.C. 489, (la décision Telecom CRTC 77-16). Par cette décision, le CRTC a rejeté certaines dispositions du tarif général de l'appelante concernant le service de radiotéléphone mobile automatique (AMTS), au motif qu'elles créaient une discrimination injuste à l'encontre de l'intimée, lui causaient un préjudice ou désavantage indu ou déraisonnable et accordaient une préférence ou un avantage indu ou déraisonnable à l'appelante aux dépens de l'intimée. Aussi la décision invitait-elle l'appelante à présenter au CRTC des propositions en vue de l'instauration, pour le service de téléphone mobile, d'un nouveau tarif qui comporterait certaines caractéristiques et permettrait certaines options concernant le service de téléphone automatique que l'on n'y trouvait pas auparavant; l'appelante devrait fournir au CRTC, à l'intimée et à toute autre personne qui en ferait la demande, un exemplaire de tout document exposant les caractéristiques du matériel Accès 450 et de tout autre matériel ou installations nécessaires à la conception et à la production de radiotéléphones à ultra-haute fréquence (UHF). «Accès 450» est le nom d'un nouveau matériel de radiotéléphone

vice. The decision further ordered both the appellant and respondent to report to CRTC not later than February 13, 1978, with proposals for a schedule for the implementation of a new Mobile-Telephone tariff including, with respect to the appellant, an offering of the option of automatic (dial-up) UHF mobile customer owned and maintained equipment compatible with the North American signalling system.

The relevant facts in this appeal are not in dispute. On April 29, 1977, the appellant filed with CRTC four revised pages of its General Tariff, those pages bearing the general title of "Mobile Telephone Service" and dealing with two types of mobile telephone service, namely, Manual Mobile-Telephone Service (MMTS) and Automatic Mobile-Telephone Service (AMTS). In motor vehicle mobile telephone service, there is equipment located in the automobile, known as the "radio equipment", and land equipment known as the "base station". The radio equipment in the automobile communicates by radio with the base station, which forms part of the appellant's telephone network. While there are certain other types of mobile-telephone service, such as that used by water craft, the present appeal concerns only the type of mobile-telephone service used by owners of motor vehicles. The equipment in the automobile consists essentially of two units, one of which is known as the "control head" and the other which is transmitting and receiving radio equipment. The control head usually includes a hand set similar to an ordinary home telephone hand set, which fits into a cradle on a piece of equipment which appears usually in the front part of the interior of the automobile, within easy reach of the driver. The transmitting and receiving equipment is usually, but not necessarily, located in the automobile trunk. The control head is the equipment whereby the automobile driver signals to the base station and he, of course, carries on his conversation using the hand set. The control head is connected to the transmitting and receiving equipment and there is usually an exterior aerial on the automobile to assist in transmission and reception.

Manual Mobile-Telephone Service (MMTS) has been offered by the appellant in its general

mobile introduit par l'appelante au Canada et destiné au service de radiotéléphone automatique. En sus, la décision invitait l'appelante et l'intimée à présenter au CRTC, au plus tard le 13 février 1978, un projet de calendrier pour la mise en place d'un nouveau tarif concernant les téléphones mobiles où l'appelante offrirait aux clients l'option d'avoir et d'entretenir leur propre matériel de sélection automatique UHF compatible avec le système de signalisation usité en Amérique du Nord.

Les faits ne sont pas en cause dans cet appel. Le 29 avril 1977, l'appelante a produit près le CRTC quatre pages révisées de son tarif général, intitulées: «Service de téléphone mobile» et visant deux genres de service: le service de téléphone mobile manuel (MMTS) et le service de téléphone mobile automatique (AMTS). En ce qui concerne le service de téléphone mobile pour véhicules automobiles, on trouve dans le véhicule de l'équipement dénommé «équipement radio» et du matériel fixe connu sous le nom de [TRADUCTION] «la base». L'équipement radio de l'automobile est relié par radio à la base, elle-même partie intégrante du réseau téléphonique de l'appelante. Bien qu'il existe d'autres genres de service téléphonique mobile, ainsi celui qu'utilisent les bateaux, l'espèce présente n'est concernée que par le type de service employé par les propriétaires de véhicules automobiles. L'équipement situé dans l'automobile se compose essentiellement de deux appareils: «appareil de commande» et un émetteur-récepteur radio. L'appareil de commande comporte habituellement un combiné semblable à celui d'un téléphone ordinaire pouvant être accroché à un support sur le corps de l'appareil, lequel se trouve généralement fixé au tableau de bord de la voiture, à portée du conducteur. L'émetteur-récepteur se trouve généralement, mais pas toujours, dans le coffre de l'automobile. L'appareil de commande permet au conducteur de la voiture d'entrer en contact avec «la base» et, naturellement, de converser à l'aide du combiné. L'appareil de commande est branché sur l'émetteur-récepteur dont la tâche est généralement facilitée par une antenne extérieure.

Depuis plusieurs années déjà l'appelante, dans son tarif général, offre le service de radiotélépho-

tariff for many years, but up until the amendments filed on April 29, 1977, and referred to *supra*, the tariff also provided that the customer could elect to provide, install and maintain his own manual radio equipment in his automobile. Such equipment could be obtained by the customer from any supplier. When a customer chooses to provide, install and maintain his own radio equipment in his automobile, the equipment is referred to as "COAM" (Customer Owned and Maintained) equipment. The respondent is a seller and supplier of COAM equipment, mostly in the Toronto-Hamilton area, but with some business in other parts of Ontario and Quebec.

The new tariff pages filed by the appellant on April 29, 1977 included an offering of AMTS for the first time. AMTS was designed to use UHF channels rather than the VHF channels used in MMTS. AMTS also offered direct dial capability, that is the ability to make and receive calls in the automobile without telephone operator involvement when the automobile was in its home area. This was a new feature, since MMTS requires communication with the operator on each call.

In the proposed amendment filed on April 29, 1977, the appellant advised CRTC that it did not propose to provide customer owned mobile units with automatic service, proposing instead that it would provide, install and maintain, on a rental basis only, all such mobile units. These new tariff pages were approved by CRTC to be effective July 20, 1977. Immediately thereafter, the appellant engaged in an advertising campaign promoting AMTS on a rental basis. Under the amended tariff, the appellant had reserved to itself the exclusive right to supply AMTS and on a rental basis only. The appellant continued to offer the MMTS service on the same basis as before.

The respondent specializes in the provision and servicing of the COAM equipment referred to *supra*. By July of 1977, the majority of customers using MMTS equipment were COAM users.

nes mobiles manuels (MMTS) mais, et ce jusqu'au 29 avril 1977, date de dépôt des modifications susmentionnées, le tarif prévoyait aussi que le client pouvait fournir son propre radiotéléphone manuel, l'installer dans sa voiture et l'entretenir. Le client pouvait se le procurer chez n'importe quel fournisseur. Lorsque le client exerce ce choix, on identifie le matériel en question par le sigle «COAM» (*Customer Owned and Maintained equipment*—matériel appartenant au client et entretenu par lui). L'intimée vend et fournit ce matériel COAM, principalement dans la région Toronto-Hamilton mais aussi, dans une moindre mesure, ailleurs en Ontario et au Québec.

Les nouvelles pages du tarif produites par l'appelante le 29 avril 1977, se réfèrent au matériel AMTS pour la première fois. Celui-ci a été conçu pour utiliser les voies UHF plutôt que les voies VHF qu'emploie le matériel MMTS. De plus le matériel AMTS permet la commande directe, c'est-à-dire la capacité de faire et de recevoir des appels dans la voiture sans l'aide d'un téléphoniste lorsque le véhicule se trouve dans la localité du domicile. Il s'agit là d'une nouvelle caractéristique, le matériel MMTS exigeant que l'on communique avec le téléphoniste pour chaque appel.

Dans son projet de modification produit le 29 avril 1977, l'appelante notifie au CRTC qu'elle ne se propose pas de fournir à ses clients propriétaires de radiotéléphones mobiles ce service automatique, mais de fournir, installer et entretenir, et ce uniquement en vertu d'un contrat de louage, toutes les unités mobiles de cette sorte. Les nouvelles pages du tarif ont été approuvées par le CRTC et devaient prendre effet le 20 juillet 1977. Aussitôt l'appelante a lancé une campagne publicitaire afin de promouvoir le louage de son matériel AMTS. En vertu du tarif modifié, l'appelante se réservait en effet le droit exclusif de fourniture du matériel AMTS et ce uniquement selon un contrat de louage. Par ailleurs, l'appelante continue toujours d'offrir le service MMTS aux mêmes conditions qu'auparavant.

L'intimée se spécialise dans la fourniture du matériel COAM susmentionné. En juillet 1977, la majorité des clients utilisant le matériel MMTS étaient des usagers du système COAM.

On September 26, 1977, the respondent filed with the CRTC an application challenging appellant's amended tariff alleging, *inter alia*, that it was unjustly discriminatory and that the appellant had thereby created an undue preference or advantage in its favour and that such action by the appellant was contrary to section 321 of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2.

The CRTC held hearings on the respondent's application in Ottawa from November 8, 1977 to November 16, 1977. The evidence adduced at the hearing established that as of July 1977, there were 1,588 users of MTS in the Toronto-Hamilton area, of which 1,264 were COAM users. The evidence also established that in the few months following July 25, 1977, the date on which Bell's amended tariff concerning AMTS was approved, Bell obtained some 300 AMTS customers.

The appellant raises six questions of law or jurisdiction in this appeal and submits that each of those questions should be answered in the affirmative. On the other hand, the respondent and the Director of Investigation and Research, Combines Investigation Branch (who intervened in the hearing before the CRTC pursuant to section 27.1 of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, and participated fully therein and appears in this appeal pursuant to Rule 1313) both submit that all six questions should be answered in the negative. Counsel for the Commission makes a similar submission. I will now deal with those six questions:

Question No. 1

Did the Commission err in law in finding that the appellant, while acting pursuant to Rules 7 and 9 of its General Regulations, acted in breach of Subsections (a) (b) and (c) of Section 321(2) of the Railway Act, by stipulating with regard to AMTS in its Revised Page 410 of its General Tariff, that the appellant would provide, install and maintain the radio equipment for Automatic mobile units, while not permitting others to do so?

In support of its submission herein, the appellant alleges error in law by CRTC in finding that the appellant breached the provisions of section 321(2) of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2 (as

Le 26 septembre 1977, l'intimée a produit près le CRTC une requête en contestation du tarif révisé de l'appelante, alléguant, entre autres, le caractère injustement discriminatoire de ce tarif, la création de ce fait, par l'appelante et à son profit, d'une préférence ou d'un avantage indu et, donc, infraction à l'article 321 de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c. R-2.

Le CRTC a instruit la demande de l'intimée du 8 au 16 novembre 1977 à Ottawa. La preuve faite en l'instance a établi qu'en juillet 1977 il y avait dans la région Toronto-Hamilton 1,588 usagers du système MTS parmi lesquels on trouvait 1,264 usagers du système COAM. La preuve démontre aussi que, dans les quelques mois qui ont suivi le 25 juillet 1977, date de l'approbation du tarif révisé de Bell concernant les AMTS, cette société a acquis quelque 300 clients pour le système AMTS.

L'appelante soulève six questions de droit ou de compétence en l'espèce présente et fait valoir que chacune d'elles devrait recevoir une réponse affirmative. D'autre part, l'intimée et le Directeur des enquêtes et recherches, Direction des enquêtes sur les coalitions (qui est intervenu en l'instance devant le CRTC en vertu de l'article 27.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, c. C-23, y a participé activement et a comparu en l'instance présente en vertu de la Règle 1313) ont tous deux fait valoir que les six questions devraient toutes recevoir une réponse négative. L'avocat du Conseil pense de même. Je vais maintenant traiter de ces six questions:

Question n° 1

Le Conseil était-il mal fondé en droit à statuer que l'appelante, agissant sur le fondement des règlements 7 et 9 de ses Règlements généraux, a violé les alinéas a), b) et c) du paragraphe 321(2) de la Loi sur les chemins de fer en stipulant, à la page révisée 410 de son tarif général, qu'à l'égard des AMTS, elle fournirait, installerait et entretiendrait le matériel radio destiné aux unités mobiles automatiques et qu'elle interdirait à tout autre de le faire?

A l'appui de sa prétention, l'appelante allègue que le CRTC a commis une erreur de droit en concluant que l'appelante a contrevenu aux dispositions de l'article 321(2) de la *Loi sur les chemins*

amended) because, in its submission, it was acting pursuant to and in compliance with Rules 2, 7 and 9 of its General Regulations which were prescribed by a predecessor agency to the CRTC, upon the application of the appellant, as the terms and conditions under which traffic could be carried by the appellant. The authority for these Regulations was a predecessor section to what is now subsection 322(3) of the *Railway Act*. Subsequently, with the leave of the Board of Transport Commissioners for Canada, the Regulations were published three times in the *Canada Gazette*, pursuant to a predecessor section to what is now section 62 of the *National Transportation Act*. The relevant provisions herein referred to read as follows:

Rule 2.—(a) Telephone service and equipment offered by the Company's Tariffs, when provided by the Company, shall be furnished upon and subject to the terms and conditions contained in

- (i) these Regulations,
- (ii) all the applicable Tariffs of the Company, and
- (iii) the written application (if any) to the extent that it is not inconsistent with these Regulations or said Tariffs,

all of which shall be binding on the Company and its customers.

(b) Any change in these Regulations or in the Company's Tariffs shall contemporaneously with the effective date thereof effect the modification of the obligations of the Company and its customers towards each other to conform thereto. A change in rates is applicable on and from its effective date notwithstanding the fact that the customer may have been billed and/or have paid in advance at the previous rate.

Rule 7.—Except where otherwise stipulated in its tariffs or by special agreement, the Company shall provide and install all poles, conduits, plant, wiring, circuits, instruments, equipment, fixtures and facilities required to furnish service and shall be and remain the owner thereof, and shall bear the expense of ordinary maintenance and repairs.

Rule 9.—The Company's equipment and wiring shall not be rearranged, disconnected, removed or otherwise interfered with, nor shall any equipment, apparatus, circuit or device which is not provided by the Company be connected with, physically associated with, attached to or used so as to operate in conjunction with the Company's equipment or wiring in any way, whether physically, by induction or otherwise, except where specified in the Tariffs of the Company or by special agreement. In the event of a breach of this Rule, the Company may rectify any prohibited arrangement or suspend and/or terminate the service as provided in Rule 35.

Subsection 322(3) of the *Railway Act*:

322. ...

(3) The Commission may by regulation prescribe the terms and conditions under which any tariff may be carried by the company.

de fer, S.R.C. 1970, c. R-2 (modifié) car, fait-elle valoir, elle agissait conformément aux Règlements 2, 7 et 9 de ses Règlements généraux, édictés à sa demande par l'un des prédécesseurs du CRTC, comme conditions auxquelles elle pourrait acheminer le trafic. Ces règlements étaient adoptés en application de l'article prédécesseur du paragraphe 322(3) de la *Loi sur les chemins de fer*. Subsequently, avec l'autorisation de la Commission des transports du Canada, les Règlements ont été publiés à trois reprises dans la *Gazette du Canada* conformément à l'article en vigueur avant l'actuel article 62 de la *Loi nationale sur les transports*. Les dispositions pertinentes se lisent comme suit:

[TRADUCTION]: *Règlement 2.*—(a) Le service et l'équipement téléphoniques offerts aux termes des Tarifs de la compagnie, lorsqu'elle les fournit, le seront d'après les clauses et conditions contenues dans

- (i) les présents règlements,
- (ii) tous les Tarifs applicables de la compagnie, et
- (iii) la demande écrite (le cas échéant) en autant qu'elle soit compatible avec ces règlements ou lesdits tarifs,

le tout liant et la compagnie et les abonnés.

(b) Tout changement dans ces règlements ou dans les Tarifs de la compagnie modifiera les obligations mutuelles de la compagnie et de ses abonnés à compter de et y compris la date de leur mise en vigueur. Un changement de tarifs est applicable à compter de et y compris la date de sa mise en vigueur nonobstant le fait que l'abonné aurait été facturé et/ou aurait payé d'avance aux tarifs précédents.

Règlement 7.—A moins de stipulations contraires dans ses tarifs ou d'une entente spéciale, la compagnie fournira et installera tous poteaux, conduits, outillage, fils, circuits, instruments, équipement, accessoires et installations requis pour fournir le service, et elle en sera et demeurera la propriétaire et devra payer les frais de l'entretien et des opérations ordinaires.

Règlement 9.—L'équipement et les fils de la compagnie ne doivent pas être réagencés, déconnectés, enlevés ou dérangés d'aucune façon. Aucun équipement, dispositif, circuit, ou mécanisme non fourni par la compagnie ne peut être branché, associé physiquement, raccordé ou utilisé de façon à fonctionner conjointement avec l'équipement ou les fils de la compagnie d'aucune façon, que ce soit physiquement, par induction, ou autrement, sauf lorsqu'il est spécifié autrement dans les Tarifs de la compagnie ou en vertu d'une entente spéciale. En cas de contravention à ce règlement, la compagnie peut corriger toute installation prohibée ou suspendre et/ou mettre fin au service, tel qu'il est prévu au Règlement 35.

Paragraphe 322(3) de la *Loi sur les chemins de fer*:

322. ...

(3) La Commission peut, par règlement, prescrire les modalités selon lesquelles tout transport peut être effectué par la compagnie.

Section 62 of the *National Transportation Act*:

62. Any rule, regulation, order or decision of the Commission, when published by the Commission or by leave of the Commission, for three weeks in the *Canada Gazette*, and while the same remains in force, has the like effect as if enacted in this Act, and all courts shall take judicial notice thereof.

Thus, it is appellant's submission that the CRTC "erred in their interpretation of the legal status of Bell Canada's General Regulations, and in not interpreting Section 321 of the *Railway Act* in conjunction with the provisions of Rules 7 and 9 of the Bell Canada's General Regulations." (Appellant's factum, page 41.) And again, on page 42 of its factum, the appellant submits:

101. The CRTC, in its Decision, has relied exclusively on Section 321 to justify both its Decision and the Orders it has issued. In the passages of the Decision just quoted, the CRTC appears to treat Rules 2, 7 and 9 of Bell Canada's General Regulations as "second-class citizens", not having the true status of statutory provisions. Rather than attempting to interpret Rules 2, 7 and 9 as provisions of law to be read with the other "substantive" provisions of the *Railway Act*, the Commission appears to downgrade the importance of the provisions.

Section 321 of the *Railway Act* reads as follows:

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

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

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

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

(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, or 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 section 320.

Article 62 de la *Loi nationale sur les transports*:

62. Les règles, règlements, ordonnances ou décisions de la Commission, après publication durant trois semaines dans la *Gazette du Canada*, sur ordre ou permis de la Commission, ont le même effet, tant qu'ils sont en vigueur, que s'ils avaient été édictés par la présente loi, et tous les tribunaux doivent en reconnaître l'authenticité juridique.

Ainsi l'appelante fait valoir que le CRTC: [TRADUCTION] «a mal interprété le statut juridique des Règlements généraux de Bell Canada et n'a pas, à tort, interprété l'article 321 de la *Loi sur les chemins de fer* à la lumière des Règlements 7 et 9 des Règlements généraux de Bell Canada» (factum de l'appelante, page 41). Et, de nouveau, à la page 42 de son factum, l'appelante fait valoir ce qui suit:

[TRADUCTION] 101. Le CRTC, dans sa décision, s'est fondé exclusivement sur l'article 321 pour justifier et ladite décision et ses ordonnances. Dans les passages de la décision précédemment cités, le CRTC semble considérer les Règlements 2, 7 et 9 des Règlements généraux de Bell Canada comme «des sujets de deuxième ordre» n'ayant pas véritablement le statut de dispositions légales. Plutôt que d'essayer d'interpréter les Règlements 2, 7 et 9 comme des dispositions de la loi, à lire avec les autres dispositions «de fond» de la *Loi sur les chemins de fer*, le Conseil semble les sous-estimer.

L'article 321 de la *Loi précitée* se lit comme suit:

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

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

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

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

(3) La Commission peut déterminer, comme questions 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 de l'article 320.

(4) The Commission may

(a) suspend or postpone any tariff of tolls or any portion thereof that in its opinion may be contrary to section 320 or this section; and

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

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

(6) In this section and section 322, the expressions "company", "Special Act", "toll" and "traffic" have the meanings assigned to them by section 320.

The applicable portion of section 320 of the *Railway Act* reads as follows:

320. (1) In this section

"company" means a railway company or person authorized to construct or operate a railway, having authority to construct or operate a telegraph or telephone system or line, and to charge telegraph or telephone tolls, and includes also telegraph and telephone companies and every company and person within the legislative authority of the Parliament of Canada having power to construct or operate a telegraph or telephone system or line and to charge telegraph or telephone tolls;

The appellant submits that the CRTC has, in effect, decided that the provisions of section 321 *supra*, override the provisions of Rules 7 and 9 of Bell Canada's General Regulations, and that, in so deciding, the CRTC has erred in law.

Despite the very able argument of appellant's counsel, I am not persuaded that this submission is a valid one. As stated by counsel for the Commission, to adopt this view would result in this appellant being given immunity from the tariff approving function of the Commission which role brings section 321 of the *Railway Act* into play. A perusal of the General Regulations of the appellant (Case pp. C101 and following) makes it clear, in my view, that this appellant is to be regulated through tariffs approved by the CRTC. Section 1 of the enabling order, for example, describes the General Regulations as being the terms and conditions under which the appellant "shall furnish to the public the telephone service and equipment described in its effective Tariffs from time to time filed with and approved by the Board." [Emphasis added.] Rule 2 of the General Regulations pro-

(4) La Commission peut

a) suspendre ou différer l'application de tout tarif de taxes ou toute partie de celui-ci qui, à son avis, peut être contraire aux dispositions de l'article 320 ou du présent article; et

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

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

(6) Dans le présent article et dans l'article 322, les expressions «compagnie», «Loi spéciale», «taxes» et «trafic» ont la signification que leur attribue l'article 320.

La disposition applicable de l'article 320 de la *Loi sur les chemins de fer* se lit comme suit:

320. (1) Dans le présent article

«compagnie» signifie une compagnie de chemin de fer ou une personne autorisée à construire ou à tenir en service un chemin de fer, qui a le pouvoir de construire ou de tenir en service une ligne ou un réseau de télégraphe ou de téléphone, et d'en exiger des taxes; et comprend aussi les compagnies de télégraphe et de téléphone, et toute compagnie et toute personne, relevant de l'autorité législative du Parlement du Canada, qui ont le pouvoir de construire ou de tenir en service une ligne ou un réseau de télégraphe ou de téléphone et d'en exiger des taxes;

L'appelante fait valoir que le CRTC a, en fait, décidé que les dispositions précitées de l'article 321 prévalent sur celles des Règlements 7 et 9 des Règlements généraux de Bell Canada et qu'en statuant ainsi le CRTC était mal fondé en droit.

En dépit de l'argument fort judicieux de l'avocat de l'appelante, je ne suis nullement persuadé que cette prétention soit valable. Comme l'a dit l'avocat du Conseil: adopter ce point de vue aurait pour résultat d'accorder à l'appelante l'immunité à l'égard du processus d'approbation de son tarif, processus qui relève du Conseil et met en jeu l'article 321 de la *Loi sur les chemins de fer*. Un coup d'œil aux Règlements généraux de l'appelante (Dossier conjoint, pp. C101 et suivantes) montre clairement, à mon avis, qu'elle est régie au moyen de tarifs approuvés par le CRTC. L'article 1 de l'ordonnance habilitante, par exemple, décrit les Règlements généraux comme les conditions sous lesquelles l'appelante «doit fournir au public les services et l'équipement téléphoniques décrits dans les tarifs en vigueur périodiquement soumis au Conseil et approuvés par lui.» [C'est moi qui

vides for telephone service and equipment offered by the Company's Tariffs to be furnished subject, *inter alia*, to the terms and conditions contained in "(ii) all the applicable Tariffs of the Company". Rule 7 uses the qualifying words "Except where otherwise stipulated in its tariffs . . .". Rule 9 uses the qualifying words: "except where specified in the Tariffs of the Company . . .". [The emphasis is added in the quotations from Rules 2, 7 and 9.] It seems clear from the general scheme of the Rules that, with respect to any dealing with a customer, the appellant has to have a tariff and that tariff, to be effective, requires Commission approval. I agree with counsel for the Commission that the system contemplated under Bell's General Rules and Regulations is based on approved tariffs. Accordingly, it is my firm opinion that the General Regulations and the Rules passed thereunder are not intended to have paramountcy over such substantive provisions of the *Railway Act* as section 321 thereof when considering the tariffs filed by the appellant and thus said Rules do not have the effect of "insulating" the appellant from the Commission's tariff approving function.

Furthermore, it should be noted that Rules 7 and 9, relied on by the appellant are Rules and Regulations passed under the authority of the *Railway Act*. As such, they cannot operate as amendments of that statute¹. Where there is a conflict between one of the provisions of a statute and a regulation passed thereunder, the statute itself is treated as supplying the governing consideration and the regulation is treated as being subordinate to it². A perusal of the *Belanger* case (*supra*) makes it clear that all five Justices held that in such a case of conflict, the provisions of the statute will govern and the regulations, in so far as they are inconsistent with sections of the Act must give way. However, Anglin J., in the *Belanger* case

¹ See: *Belanger v. The King* (1916) 54 S.C.R. 265 at p. 268 per Sir Charles Fitzpatrick C.J.

² See: *Belanger v. The King* (1916) 54 S.C.R. 265 at p. 276 per Duff J. (as he then was).

souligne.] Le Règlement 2 des Règlements généraux prévoit que les services et l'équipement téléphoniques offerts à titre de fournitures par les Tarifs de la compagnie sont sujets, entre autres, aux conditions prévues par [TRADUCTION] «(ii) tous les Tarifs applicables de la compagnie». Le Règlement 7 emploie les qualificatifs: [TRADUCTION] «A moins de stipulations contraires dans ses tarifs . . .». Le Règlement 9 emploie les termes suivants: [TRADUCTION] «sauf lorsqu'il est spécifié autrement dans les Tarifs de la compagnie . . .». [C'est moi qui souligne les citations des Règlements 2, 7 et 9.] Il semble clair, si l'on considère l'économie générale des Règlements que, lorsqu'il s'agit de traiter avec un client, l'appelante doit avoir un tarif et que ce tarif, pour avoir effet, doit recevoir l'approbation du Conseil. Je partage l'opinion de l'avocat du Conseil: le système prévu par les Règlements et Règlements généraux de Bell repose sur des tarifs approuvés. En conséquence, je suis convaincu que les Règlements et Règlements généraux adoptés en vertu de ceux-ci ne sont pas, si l'on considère ces tarifs produits par l'appelante, destinés à prévaloir sur les dispositions fondamentales de la *Loi sur les chemins de fer*, comme par exemple son article 321, et qu'en conséquence lesdits règlements n'ont pas l'effet d'un «parapluie» qui protégerait l'appelante, la dispensant de soumettre ses tarifs à l'approbation du Conseil.

f

En outre, il faut noter que les Règlements 7 et 9, sur lesquels l'appelante s'appuie, ont été adoptés en application de la *Loi sur les chemins de fer*. En tant que tels, ils ne peuvent servir à modifier cette loi¹. En cas de conflit entre la loi et un de ses règlements d'application, on doit considérer que la loi prévaut et que le règlement doit lui être subordonné². Un coup d'œil à l'affaire *Belanger* (ci-dessus) montre clairement que, selon les cinq juges saisis, en cas de semblable conflit, les dispositions légales prévalent sur les dispositions réglementaires dans la mesure où ces dernières sont incompatibles avec les articles de la Loi. Toutefois, le juge Anglin, dans la même affaire, a ajouté qu'un tel règlement devrait, si possible, recevoir une inter-

¹ Voir: *Belanger c. Le Roi* (1916) 54 R.C.S. 265, à la p. 268, le juge en chef Sir Charles Fitzpatrick.

² Voir: *Belanger c. Le Roi* (1916) 54 R.C.S. 265, à la page 276, feu le juge Duff (tel était alors son titre).

(*supra*) expressed the further view that such a regulation should, if possible, be given a construction which will not conflict with the statute³. In my view, such a construction is possible in the case at bar. Rule 7 imposes an obligation upon the appellant to provide, install and maintain its own works to the extent necessary to furnish service to its customers but makes the exception referred to earlier that such matters of ownership and maintenance are expressly contemplated to be dealt with in the tariffs which require Commission approval. Likewise Rule 9 which, *prima facie*, prohibits any re-arrangement of appellant's equipment and wiring and further prohibits any one from connecting with the appellant's works expressly contemplates that the connection of COAM equipment is one of the matters to be dealt with in the tariffs required to be approved by the Commission.

Accordingly, while I consider the *Belanger* case (*supra*) to be applicable to this case, notwithstanding the strenuous efforts of appellant's counsel to distinguish it, I have the view that the wording of Rules 7 and 9 expressly contemplates a consideration of the matters therein dealt with in the appellant's tariffs and such a consideration brings section 321 of the *Railway Act* into play since, on the facts herein found by the Commission, the Commission has found as a fact that the appellant has breached the provisions of section 321(2)(a),(b) and (c) in so far as the respondent is concerned⁴.

Appellant's counsel relied on the case of *B.G. Linton Construction Ltd. v. C.N.*⁵ and in particular the comments of Ritchie J. at page 688 relating to certain orders passed and published in the *Canada Gazette* under the predecessor section to section 62 of the *National Transportation Act* that "they thereafter had the force of law as if they had been enacted in the *Railway Act* itself." In my view of the matter however, the *Linton* case (*supra*) does not assist the appellant here because, in *Linton* (*supra*), the Supreme Court was not called upon to decide a conflict between a regula-

³ See: *Belanger v. The King* (1916) 54 S.C.R. 265 at p. 280 per Anglin J.

⁴ There was ample evidence to justify these findings, particularly in view of the fact that the appellant chose not to adduce any evidence before the Commission.

⁵ [1975] 2 S.C.R. 678.

prétation permettant d'éviter le conflit avec la loi³. A mon avis, une telle interprétation est possible en l'espèce. Le Règlement 7 oblige l'appelante à fournir, installer et entretenir son propre équipement dans la mesure nécessaire au service à fournir à ses clients; il prévoit l'exception susmentionnée soit que ces questions de propriété et d'entretien doivent expressément être régies par les tarifs soumis à l'approbation du Conseil. De la même manière, le Règlement 9 qui, à première vue, interdit d'apporter toute modification à l'équipement et aux fils de l'appelante, et qui en outre interdit à quiconque de se raccorder aux installations de celle-ci prévoit expressément que le raccordement de l'équipement COAM est une question qui doit être traitée par les tarifs soumis à l'approbation du Conseil.

Conséquemment, quoique selon moi l'affaire *Belanger* (ci-dessus) soit applicable à l'espèce en dépit des efforts opiniâtres de l'avocat de l'appelante pour l'en distinguer, le libellé des Règlements 7 et 9 prévoit expressément, à mon avis, l'examen des questions traitées dans les tarifs de l'appelante; or cet examen met en jeu l'article 321 de la *Loi sur les chemins de fer*, vu que d'après les faits jugés établis par le Conseil, l'appelante a contrevenu aux dispositions de l'article 321(2)(a), (b) et (c) dans la mesure où l'intimée est concernée⁴.

Le procureur de l'appelante s'est appuyé sur l'affaire *B.G. Linton Construction Ltd. c. C.N.*⁵ et, en particulier, sur les commentaires du juge Ritchie à la page 688, à propos de certaines ordonnances adoptées et publiées dans la *Gazette du Canada* en vertu de l'article prédécesseur de l'article 62 de la *Loi nationale sur les transports*. Voici ces commentaires: «qu'elles ont ensuite eu force de loi comme si elles avaient été édictées dans la *Loi des chemins de fer* elle-même.» A mes yeux toutefois, l'affaire *Linton* (ci-dessus) ne peut aider l'appelante en l'espèce car dans cette affaire, on ne

³ Voir: *Belanger c. Le Roi* (1916) 54 R.C.S. 265, à la page 280, le juge Anglin.

⁴ Il y avait preuve concluante de ces faits; notons particulièrement que l'appelante a choisi de ne pas produire de preuve devant le Conseil.

⁵ [1975] 2 R.C.S. 678.

tion and a section of the *Railway Act*. What was decided in that case was that an Order of the Board of Railway Commissioners had the force of law as part of the *Railway Act* upon due publication in the *Canada Gazette*. I do not read the *Linton* case (*supra*) as being inconsistent with the *Belanger* case (*supra*) where, as in the case at bar, there is a possibility of conflict between a regulation passed under the *Railway Act* and a section of the *Railway Act* itself. Appellant's counsel also relied on the case of *The Corporation of the City of Ottawa v. The Corporations of the Town of Eastview and the Village of Rockcliffe Park*⁶. That case, in my view, has no application to the situation at bar because in that case, the conflict being considered was between a statute of the Province of Ontario and the *Special Acts* of the Legislature concerning the waterworks systems of the City of Ottawa. That seems to me to be quite a different situation from the instant case where the possible conflict is between a regulation and a substantive section of the same Act. To summarize: I have concluded that Bell General Regulations No. 7 and No. 9 when read in the context of all of the regulations and the applicable sections of the *Railway Act* permit and allow the Commission to deal with the matters of ownership and maintenance of telephone service and with matters relating to the connection of COAM equipment to the appellant's work as component parts of the Bell Tariffs which are required to be approved by the Commission. When the Regulations are interpreted in this fashion, no conflict arises. If, however, a conflict were to arise and the question of paramountcy needed to be determined, I would, on the authority of the *Belanger* case (*supra*), hold that section 321 of the *Railway Act* governs and that the Rules in question must give way. For the foregoing reasons, Question No. 1 should, in my opinion, be answered in the negative.

Question No. 5

Did the Commission err in law in finding that Subsections (a), (b) and (c) of Section 321(2) of the Railway Act apply to cases of alleged unjust

⁶ [1941] S.C.R. 448 at p. 461.

demandait pas à la Cour suprême de résoudre un conflit entre un règlement et un article de la *Loi sur les chemins de fer*. Ce qui y a été statué, c'est qu'une ordonnance de la Commission des transports du Canada avait force de loi en tant que partie intégrante de la *Loi sur les chemins de fer*, après publication en bonne et due forme dans la *Gazette du Canada*. Je ne vois pas d'incompatibilité entre l'affaire *Linton* (précitée) et l'affaire *Belanger* (précitée) où, comme en l'espèce présente, existe une possibilité de conflit entre un règlement d'application de la *Loi sur les chemins de fer* et un article même de la Loi. L'avocat de l'appelante s'est aussi référé à l'affaire: *The Corporation of the City of Ottawa c. The Corporations of the Town of Eastview and the Village of Rockcliffe Park*⁶. Cette jurisprudence, à mon avis, ne s'applique pas en l'espèce car il s'agissait alors d'un conflit entre une loi de la province de l'Ontario et les *Special Acts* de l'Assemblée législative concernant l'aqueduc de la ville d'Ottawa. Il me semble que c'est là une situation tout à fait différente de l'espèce en cause, puisqu'il s'agit ici d'un conflit possible entre le règlement et un article de fond de la Loi qu'il applique. En résumé, je conclus que les Règlements généraux nos 7 et 9 de Bell Canada, lorsqu'on les lit dans leur contexte, c'est-à-dire avec tous les règlements et articles applicables de la *Loi sur les chemins de fer*, permettent au Conseil de s'occuper des questions de propriété et d'entretien du service téléphonique ainsi que des questions portant sur le raccordement du matériel COAM aux installations de l'appelante, car ce sont là des composantes des tarifs que la compagnie Bell doit soumettre à l'approbation du Conseil. Lorsqu'on interprète les Règlements de cette manière, il n'y a pas conflit. Si toutefois il devait y avoir conflit et que la question de la primauté se pose, je statuerais, en suivant la jurisprudence *Belanger* (précitée), que l'article 321 de la *Loi sur les chemins de fer* prévaut et que les Règlements en question deviennent inopérants. Pour les motifs ci-dessus, la première question devrait à mon avis recevoir une réponse négative.

Question n° 5

Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit en statuant que les alinéas a), b) et c) du paragraphe 321(2) de la Loi sur les chemins de fer

⁶ [1941] R.C.S. 448, à la page 461.

discrimination, alleged undue or unreasonable preference or advantage, or alleged undue or unreasonable prejudice or disadvantage, arising from an act or acts of Bell Canada, where those parties allegedly adversely affected by such act or acts are suppliers to the public of mobile telephone service equipment, in competition with Bell Canada and are adversely affected only in their quality as such suppliers?

The appellant here submits that Parliament intended, in section 320(1) and section 321(2) (*supra*), that a telephone company such as the appellant should not be permitted to discriminate unjustly as between its own customers; that section 321(2) is "customer-oriented", i.e., that the section requires that anyone taking service from a telecommunications company be treated fairly and according to rules set out in section 321(2) but that the section applies only to customers and not to competitors of the appellant.

I do not agree that section 321(2) should be interpreted in such a restrictive manner. Section 321 prohibits discrimination against "any person or company". Subsection (6) thereof states that, in section 321, the expression "company" shall have the meaning assigned to it by section 320. By section 320(1) quoted earlier herein "company" is defined, *inter alia*, so as to include telephone companies and every company and person within the legislative authority of the Parliament of Canada having power to construct or operate a telephone system or line and to charge telephone tolls. Accordingly, it is clear that the word "company" as used in section 321(2)(b) includes the appellant itself. Thus the appellant is precluded from giving to itself any undue or unreasonable preference or advantage. Furthermore, under section 28 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, "person" is defined to include a corporation. Thus, clearly, the respondent is also entitled to the protection of section 321 when the clear and unambiguous words "any . . . company" are used. I agree with counsel for the Director that if section 321(2)(a) were to be restricted to customers, the word "amongst" or "between" would have been more apt than the word "against". Giving to this section its plain and ordinary meaning (and we were not referred to any authorities which are persuasive against giving the words used their

s'appliquent aux affaires de discrimination injuste, de préférences ou d'avantages indus ou déraisonnables et de préjudices ou désavantages indus ou déraisonnables découlant des agissements de Bell Canada, quand les parties prétendument lésées par ces agissements fournissent au public du matériel destiné au service téléphonique mobile, concurrençant ainsi Bell Canada, et ne sont lésées qu'en leur qualité de fournisseurs?

Ici l'appelante fait valoir que le Parlement avait pour intention, en adoptant les articles 320(1) et 321(2) (ci-dessus), de ne pas permettre à une compagnie de téléphone comme l'appelante de discriminer injustement ses propres clients; l'article 321(2) est «orienté vers le client», c'est-à-dire qu'il requiert que tout usager d'une société de télécommunication reçoive un traitement équitable et conforme aux règles énoncées audit article; il ne s'appliquerait donc qu'aux clients et non aux concurrents de l'appelante.

Je ne crois pas que l'article 321(2) doive recevoir une interprétation si restrictive. L'article 321 interdit la discrimination envers «une personne ou une compagnie». Son paragraphe (6) dispose que, dans l'article, le mot «compagnie» aura le sens que lui assigne l'article 320. L'article 320(1) précité définit le mot «compagnie» de façon à ce que puissent y être assimilées, entre autres, les compagnies téléphoniques ainsi que toute personne physique ou morale relevant de l'autorité législative du Parlement du Canada, et ayant pouvoir de construire ou d'exploiter un système ou une ligne téléphonique et de percevoir des frais pour ce faire. En conséquence, il est clair que le mot «compagnie» utilisé à l'article 321(2)(b) vise l'appelante même. Il s'ensuit qu'elle ne peut se donner à elle-même quelque préférence ou avantage indu ou déraisonnable. En outre, l'article 28 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23, dispose qu'une corporation doit être assimilée à une «personne». Il s'ensuit que manifestement l'intimée aussi a droit à la protection de l'article 321 lorsqu'on y fait usage de l'expression «une compagnie», expression claire et sans ambiguïté. Je suis d'accord avec l'avocat du directeur; si l'article 321(2)(a) ne visait que les clients, il aurait été beaucoup plus approprié d'utiliser le mot «parmi» ou «entre» plutôt que le mot «contre». Si l'on donne à l'article 321 son acception ordinaire (et on ne nous a indiqué ni doctrine ni

plain and ordinary meaning), it seems to me that section 321 applies to any person or company, not just customers. I have accordingly concluded that Question No. 5 should also be answered in the negative.

Question No. 2

Did the Commission err in law or exceed its jurisdiction when it ordered Bell Canada to serve on the Commission, the respondent and any other party which requests it, a copy of all specifications of the Access 450 equipment or facilities necessary for the design and production of compatible UHF mobile telephone service equipment?

The appellant submits that the authority which is conferred upon the CRTC under the provisions of the *Railway Act* is restricted to that which can be found within the four corners of the Act. The appellant further submits that nowhere within the four corners of the Act is CRTC empowered to order the appellant to provide to third parties information and specifications of the type herein being dealt with. The specifications being sought in this portion of the Commission's order were not the actual design of the appellant's Access 450 equipment but only the minimum standards for COAM equipment which would be capable of inter-connecting with appellant's AMTS system so that telephone messages could be exchanged.

The Commission, after stating its conclusion [3 C.R.T. 489 at page 502] that appellant's revised tariff pages had contravened section 321(2) of the *Railway Act*, expresses on page 502 its reasons for making that portion of the order herein being impugned, as follows:

The Commission does not intend to substitute a tariff in lieu of the disallowed tariff at this time. Instead, it intends to maintain the present tariffs in force pending the filing of a new tariff for mobile telephone service that, at a minimum, provides for COAM equipment throughout the MTS, with equality of access to the switched telephone network.

It is clear, however, that the mere act of filing a revised tariff in accordance with these criteria will not eliminate the disadvantageous situation created by the revised tariff pages. The former tariff was in force for approximately three months, during which time Bell Canada had exclusive access to the AMTS market. In this period, Bell rented approximately 200 AMTS units, whereas it had only 324 manual units rented at

jurisprudence en sens contraire) il me semble qu'il s'applique à toute personne, physique ou morale, et non aux seuls clients de l'entreprise. J'en conclus donc que la question 5 doit recevoir une réponse a négative.

Question n° 2

Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit ou outrepassé sa compétence lorsqu'il a ordonné que Bell Canada fasse signifier, à lui, à l'intimée et à toute autre partie qui en ferait la demande, copie des caractéristiques techniques du matériel accès 450 et des appareils nécessaires à la conception et à la production de matériel pouvant être intégré au service de téléphone mobile UHF?

L'appelante fait valoir que la compétence attribuée au CRTC par la *Loi sur les chemins de fer* est liée au contenu de cette loi. Elle fait valoir en outre que nulle part on n'y trouve le pouvoir, supposément attribué au CRTC, de lui ordonner de fournir à des tiers les renseignements et caractéristiques techniques du genre de celles dont on s'occupe ici. Lorsque dans son ordonnance le Conseil vise ces caractéristiques, il ne s'agit pas de la véritable conception du matériel Accès 450 de l'appelante, mais seulement des normes minimales permettant de raccorder le matériel COAM au système AMTS de l'appelante de façon à permettre les communications téléphoniques.

Le Conseil, après avoir statué, 3 R.T.C. 489, à la page 502, que les pages révisées du tarif de l'appelante contreviennent à l'article 321(2) de la *Loi sur les chemins de fer*, donne, à la page 502, les motifs de cette ordonnance contestée ici. Les voici:

Le Conseil n'a pas l'intention de remplacer le tarif rebuté par un autre tarif pour l'instant. Il entend plutôt maintenir les tarifs actuels en vigueur jusqu'au dépôt d'un nouveau tarif relatif au service de radiotéléphones qui, tout au moins, assurerait la disponibilité de l'option COAM pour l'ensemble du service de radiotéléphones ainsi que l'égalité d'accès au réseau téléphonique commuté.

Toutefois, il est clair que le simple fait de déposer un tarif révisé conforme à ces critères, n'éliminera pas la situation désavantageuse créée par les pages révisées du tarif. Le tarif précédant fut en vigueur pour une période d'environ trois mois, au cours de laquelle Bell Canada a eu un accès exclusif au marché de l'AMTS. Au cours de la même période, Bell a loué environ 200 radiotéléphones automatiques tandis qu'au 20 juil-

July 20, 1977, in the Toronto-Hamilton area, a total achieved after many years in the competitive manual MTS market.

The effective date of the substituted tariff must therefore be delayed until there is a COAM option available for customer use with AMTS equipment. This will require that potential COAM equipment manufacturers and suppliers be permitted to examine AMTS system specifications and to have sufficient time to develop and produce compatible equipment. In this regard, the Commission notes the remarks of Messrs. Francis and Deering that it would take approximately four months to adapt their equipment to the AMTS system. At the same time, the Commission believes that it is important to resume AMTS service as soon as possible. An acceptable alternative for the interim period would be the availability to COAM suppliers, under fair terms and conditions, of the equipment now provided exclusively to Bell Canada by Martin Marietta and Motorola.

In my view, the approach taken by the Commission in this matter is reasonable and logical. Having found discrimination under section 321(2), the Commission was empowered to disallow appellant's revised tariff, as it did and to require the substitution of a new tariff satisfactory to the Commission. That power includes, in my view, the power to require that the new tariff permit COAM equipment in the AMTS field. Since that equipment must connect with the appellant's telephone system, the Commission and persons wishing to provide COAM-AMTS equipment need to know the general specifications for connecting to appellant's AMTS system. Were the appellant allowed to keep those specifications secret, the Commission's order under section 321 could be frustrated and rendered ineffective.

Turning now to the question of statutory authority, it seems to me that ample authority for making this portion of the Commission's order is to be found in sections 45(2), 46(1) and 57(1) of the *National Transportation Act*⁷ and particularly

⁷ 45. ...

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

(Continued on next page)

let 1977, elle n'avait loué que 324 appareils manuels dans la région de Toronto-Hamilton, ce qui était le résultat de plusieurs années de concurrence sur le marché des radiotéléphones manuels mobiles.

^a La date d'entrée en vigueur du tarif substitué doit donc être retardée jusqu'à ce que le client puisse acheter des radiotéléphones automatiques en choisissant l'option COAM. Pour ce faire, il faudra donner aux fabricants et aux fournisseurs futurs du matériel COAM le droit d'examiner les caractéristiques des systèmes de radiotéléphones automatiques ainsi que suffisamment de temps pour leur permettre de concevoir et de produire du matériel compatible. A cet égard, le Conseil prend note des observations de MM. Francis et Deering qui ont affirmé qu'il leur faudrait environ quatre mois pour adapter leur équipement au système AMTS. Par contre, le Conseil croit qu'il est important de voir à ce que le service AMTS reprenne aussitôt que possible. Durant la période de transition, il serait acceptable de mettre l'équipement que Martin Marietta et Motorola fournissent actuellement en exclusivité à Bell Canada; à la disposition des fournisseurs du matériel COAM et à des conditions raisonnables.

^d A mon avis, il était raisonnable et logique pour le Conseil d'aborder la question comme il l'a fait. Ayant constaté qu'il y avait discrimination au sens de l'article 321(2), il était en son pouvoir de rejeter le tarif révisé de l'appelante comme il l'a fait et ^e d'exiger que lui soit substitué un nouveau tarif qui le satisfasse. Ce pouvoir implique, à mon avis, celui d'exiger que le nouveau tarif permette l'utilisation de matériel COAM dans le domaine des AMTS. Étant donné que ce matériel doit être ^f branché sur le système téléphonique de l'appelante, tant le Conseil que ceux qui désirent fournir du matériel COAM-AMTS doivent connaître les caractéristiques générales permettant de se raccorder au système AMTS de l'appelante. Si l'on ^g permettait à l'appelante de garder secrètes ces caractéristiques, il y aurait moyen alors de tourner l'ordonnance du Conseil appliquant l'article 321 et de la rendre inefficace.

^h Examinant maintenant la question de compétence que lui accorde la loi, il me semble que le Conseil était amplement habilité à rendre cette partie de l'ordonnance par les articles 45(2), 46(1) et 57(1) de la *Loi nationale sur les transports*⁷ et

⁷ 45. ...

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

(Suite à la page suivante)

in section 321(5) of the *Railway Act* (*supra*) since interconnecting specifications are necessarily a matter relating to tariffs. They are also, by definition, a matter relating to traffic⁸ since such specifications are designed to permit messages originating on COAM equipment to be transmitted to and from the appellant's telephone network. Accordingly, and for the above reasons, I would answer Question No. 2 in the negative.

Question No. 3

Did the Commission err in law or exceed its jurisdiction when it ordered Bell Canada to report to the Commission with proposals for a schedule for the implementation of a new MTS (Mobile-Telephone Service) tariff which will include the COAM (customer owned and maintained) option?

(Continued from previous page)

Railway Act, or the Special Act, and may forbid the doing or continuing of any act, matter or thing that is contrary to the *Railway Act*, or the Special Act; and for the purposes of the *Railway Act* has full jurisdiction to hear and determine all matters whether of law or of fact.

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

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

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

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

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

⁸ The relevant portion of section 320(12) reads as follows:

320. (12) ...

"traffic" means the transmission of and other dealings with telegraphic and telephonic messages.

en outre, tout particulièrement, par l'article 321(5) de la *Loi sur les chemins de fer* (ci-dessus) vu que les caractéristiques techniques du branchement sont nécessairement une question reliée aux tarifs.

a Ces caractéristiques sont aussi, par définition, reliées au trafic⁸ vu qu'elles sont conçues pour permettre la communication des messages à partir du matériel COAM au moyen du réseau téléphonique de l'appelante. En conséquence, et pour les motifs ci-dessus, je répondrais par la négative à la question n° 2.

Question n° 3

Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit et outrepassé sa compétence lorsqu'il a ordonné à Bell Canada de lui présenter un projet de calendrier de mise en œuvre du nouveau tarif MTS (service de radiotéléphone mobile) devant comporter l'option COAM (customer owned and maintained—matériel appartenant au client et entretenu par lui)?

(Suite de la page précédente)

ou personne est, ou peut être, tenue de faire sous le régime de la *Loi sur les chemins de fer* ou de la loi spéciale. La Commission peut aussi défendre l'accomplissement ou la continuation de toute action ou chose contraire à la *Loi sur les chemins de fer* ou à la loi spéciale; et elle a, aux fins de la *Loi sur les chemins de fer*, pleine juridiction pour entendre et juger toute question tant de droit que de fait.

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

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

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

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

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

⁸ L'extrait pertinent de l'article 320(12) se lit comme suit:

320. (12) ...

«transport» ou «trafic» signifie la transmission de messages télégraphiques et téléphoniques, et les autres opérations se rattachant à cette transmission.

As in Question No. 2, the appellant here submits that the CRTC has acted without jurisdiction and by this portion of its order “has stepped outside of its role as regulator under the *Railway Act*, and has purported to give Bell Canada orders as to how Bell Canada should manage its business.” It seems to me, however, that most of the comments made with respect to Question No. 2 apply also to Question No. 3. Since, under section 321, the Commission has the power to eliminate discrimination in tariffs, and since a necessary condition precedent for the elimination of that discrimination would be an AMTS which includes the COAM option, then the Commission would have the consequential and incidental power under section 321(5) to make that portion of the order being impugned by Question No. 3. Since the appellant has offered the service, the Commission has the power and the duty to ensure that it be offered on a non-discriminatory basis. Quite apart from the specific powers set out in section 321(5) of the *Railway Act*, it seems to me that the general powers contained in sections 45(2) (*supra*), 46(1) (*supra*), 57(1) (*supra*) and 58⁹ of the *National Transportation Act* give the Commission ample authority to make this portion of their order, even absent section 321(5) of the *Railway Act*. I would therefore answer Question No. 3 in the negative.

Question No. 4

Did the Commission err in law or exceed its jurisdiction when it ordered Bell Canada to report to the Commission with proposals for a schedule for the implementation of a new MTS tariff which will include an offering of a “roaming” option of automatic (dial-up) UHF Mobile-Telephone COAM equipment and network service that is compatible with the North American signalling system?

In this connection the appellant submits that in making the order with respect to the “roaming” option, the CRTC gave no indication in its reasons

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

Comme pour la question n° 2, l'appelante fait ici valoir que le CRTC a outrepassé sa compétence et que, par cette portion de l'ordonnance, «il s'est départi de son rôle de régulateur prévu par la *Loi sur les chemins de fer* et a tenté de dire à Bell Canada comment elle devrait gérer ses affaires.» Il me semble, toutefois, que la plupart des commentaires faits dans le cas de la question n° 2 s'appliquent ici. Vu qu'en vertu de l'article 321 le Conseil détient le pouvoir d'éliminer la discrimination dans les tarifs et qu'une condition nécessaire à cette élimination implique un système AMTS comportant l'option COAM, le Conseil doit détenir le pouvoir connexe qui en découle de rendre, sur le fondement de l'article 321(5), cette portion de l'ordonnance contestée par la question n° 3. Étant donné que l'appelante a offert le service, le Conseil détient le pouvoir et a le devoir de s'assurer qu'il soit offert sur une base non discriminatoire. Les pouvoirs expressément énoncés à l'article 321(5) de la *Loi sur les chemins de fer* mis à part, il me semble que les compétences générales prévues aux articles 45(2), 46(1), 57(1) (ci-dessus) et à l'article 58⁹ de la *Loi nationale sur les transports* attribuaient au Conseil des pouvoirs largement suffisants pour rendre cette partie de l'ordonnance, même en l'absence de l'article 321(5) de la *Loi sur les chemins de fer*. Je répondrais donc à la question n° 3 par la négative.

Question n° 4

Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit ou outrepassé sa compétence lorsqu'il a ordonné à Bell Canada de lui présenter un projet de calendrier pour la mise en œuvre d'un nouveau tarif MTS qui comporterait une option «vagabondage» pour matériel de radiotéléphone mobile UHF automatique (commande directe) COAM ainsi qu'un service de réseau qui soit compatible avec le système de signalisation nord américain?

A cet égard, l'appelante fait valoir qu'en rendant l'ordonnance visant l'option «vagabondage», le CRTC n'a pas indiqué dans ses motifs le fonde-

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

as to the basis for its jurisdiction. The appellant further submits that with regard to this particular option, the CRTC has not even determined the existence of real or alleged unjust discrimination as set out in section 321(2) and that in the case of "roaming", there is a total absence of evidence of the necessary prerequisite, i.e., unjust discrimination. While the respondent and interveners do not concede that there wasn't any evidence with respect to the "roaming" option, they do concede that the Commission made no finding of discrimination against AMTS users who wish to use their equipment while travelling outside the areas serviced by Bell. The Commission's comments on "roaming" appear at 503 and read as follows:

One of the Applicant's allegations was that the Respondent's actions constituted discrimination against AMTS users who wish to use their equipment while travelling in the U.S.A. ("roaming"). Although the Commission has not found it necessary to make a determination on this claim, it has considered the evidence with respect to the roaming feature as it pertains to the future of MTS in Canada. While it is true that certain areas in the U.S.A. do not permit dial-up access by users from other areas, the Commission believes that, in principle, all MTS equipment introduced should be compatible with the North American signalling system. Therefore, the Commission directs that the Respondent include, in the MTS tariff to be filed pursuant to paragraph (a) above, an offering of the option of automatic (dial-up) UHF mobile telephone COAM equipment and network service that is compatible with the North American signalling system.

In my opinion, one of the difficulties with the position of the respondent and interveners on Question No. 4 is that the question of "roaming" was not in issue in the hearings before the CRTC because it had not been put in issue by the parties prior to the hearings. A perusal of the permanent relief requested by the respondent (Case, pp. B3 and B4) clearly indicates that the respondent asked for no relief in respect of the roaming option nor was the matter raised in any of the material filed by the appellant in response thereto. Likewise, it was not suggested to this Court that the matter was raised by the intervener prior to the hearings. It appears that some of the witnesses discussed the roaming option during the hearings. The fact remains however that the roaming option was not one of the issues, properly defined, upon which the parties came to the hearing. Thus, it is,

ment de sa compétence. Elle fait valoir en outre qu'à l'égard de cette option en particulier, le CRTC n'a pas établi, ni même allégué, l'existence d'une discrimination injuste au sens de l'article 321(2) et que, dans le cas du «vagabondage», il y a absence totale de preuve du prérequis nécessaire, c.-à-d. de l'existence d'une discrimination injustifiée. Quoique ni l'intimée ni les intervenants ne concèdent l'absence de preuve concernant l'option «vagabondage», ils reconnaissent que le Conseil n'a nullement conclu à l'existence d'une discrimination envers les usagers AMTS qui auraient, en voyage à l'extérieur des zones desservies par le Bell, désiré faire usage de leur matériel. Les commentaires du Conseil sur le «vagabondage» se trouvent à la page 503 et se lisent comme suit:

Une des allégations de la requérante voulait que les actes de l'intimée constituent un genre de discrimination contre les usagers du AMTS qui désirent utiliser leur matériel au cours de voyages aux États-Unis («roaming»). Même si le Conseil a décidé qu'il n'était pas nécessaire de porter un jugement à cet égard, il a étudié les documents qui s'appliquent à cette question de «vagabondage» étant donné qu'elle influera sur l'avenir du service de radiotéléphones au Canada. Même s'il est vrai que certaines régions des États-Unis ne permettent pas aux usagers des autres régions d'avoir accès à leurs installations à cadran, le Conseil estime qu'en principe toutes les installations MTS introduites sur le marché doivent être compatibles avec le système de signalisation utilisé en Amérique du Nord. En conséquence, le Conseil ordonne que l'intimée inclu dans l'offre de tarif MTS qu'elle doit soumettre en vertu de l'alinéa (a) ci-dessus, une offre de matériel et de service de réseau en option pour le radiotéléphone mobile automatique (à cadran) COAM sur la fréquence UHF, offre qui serait compatible avec le système de signalisation en vigueur en Amérique du Nord.

A mon avis, l'une des difficultés de la position prise par l'intimée et les intervenants quant à cette question, c'est qu'elle n'était pas en litige lors des audiences devant le CRTC, n'ayant pas été invoquée par les parties auparavant. Un coup d'œil au libellé de la requête de l'intimée (pages B3 et B4 du dossier conjoint) montre clairement que celle-ci n'a pas demandé réparation à l'égard de l'option vagabondage; l'appelante n'a pas non plus soulevé la question dans les pièces qu'elle a produites en réplique. De même, on n'a pas laissé entendre au tribunal que l'intervenant aurait soulevé la question antérieurement aux audiences. Il semble que quelques-uns des témoins aient parlé de l'option lors de l'instruction. Le fait demeure toutefois que l'option vagabondage ne faisait pas partie à strictement parler de la contestation pour laquelle les parties comparaissaient à l'audience. Il n'est donc

in my view, unnecessary for this Court to determine whether the Commission had power under section 321(5) or under section 5 of Bell's Special Act, [S.C. 1967-68, c. 48, s. 6] to make this portion of the order, since the parties and the intervenor cannot be said to have been heard on this issue. Therefore I believe that the CRTC erred in making an order with respect thereto and I would accordingly answer this question in the affirmative.

Question No. 6

Did the Commission err in law or exceed its jurisdiction when it construed Section 321 of the Railway Act as meaning that the Commission has the jurisdiction under said Section 321 to equalize competition between Bell Canada and competing suppliers of telephone equipment and facilities?

Concerning this question, I do not agree with the assumption made that, in its decision, the CRTC exercised its section 321 jurisdiction to equalize competition between the appellant and competing suppliers of telephone equipment and facilities. In my view, the decision of the CRTC was a finding that the appellant's revised tariff pages contravened section 321(2) and for this reason, those revised pages were disallowed. Thus, in making such a decision, the CRTC was acting within the jurisdiction conferred upon it under section 321. It may well be that one of the effects of its order would be to equalize competition. This would not, however, invalidate an order validly made in the proper exercise of jurisdiction given to the CRTC by the statute. I accordingly do not propose to answer Question No. 6 since, in my view, it proceeds from an unfounded assumption.

I would accordingly dismiss the appeal in respect of the various Orders made by the CRTC as set out on pages 503, 505, 506 and 507 [3 C.R.T. 489] with the exception of Order No. 2 as set out on page 503. In respect of Order No. 2, I would delete the following words therefrom on page 503: "and the roaming option as discussed in paragraph (b) below." The Court has authority to make such a revision in the Orders of the CRTC

pas, à mon avis, nécessaire que le présent tribunal dise si en droit le Conseil détenait le pouvoir, sur le fondement de l'article 321(5) ou de l'article 5 de la Loi spéciale concernant la société Bell [S.C. 1967-68, c. 48, art. 6], de rendre ladite partie de l'ordonnance, puisqu'on ne peut prétendre que les parties et l'intervenant aient été entendus à ce sujet. Je crois donc que c'est à tort que le CRTC a rendu une ordonnance à cet égard et en conséquence je répondrais à cette question par l'affirmative.

Question n° 6

Le Conseil a-t-il commis une erreur de droit ou outrepassé sa compétence lorsqu'il a interprété l'article 321 de la Loi sur les chemins de fer comme lui attribuant compétence en matière d'égalisation de la concurrence entre Bell Canada et les autres fournisseurs de matériel et d'installation téléphoniques?

Sur ce point, je suis en désaccord avec ceux qui présument que, dans sa décision, le CRTC s'est servi des pouvoirs que lui attribuent l'article 321 pour égaliser la concurrence que se font l'appelante et les autres fournisseurs d'installations et de matériel téléphoniques. A mon avis, la décision du CRTC a consisté à dire que les pages révisées du tarif de l'appelante contrevenaient à l'article 321(2) et que pour ce motif, elles devaient être rejetées. En statuant ainsi, le CRTC n'outrepassait nullement la compétence que lui attribue l'article 321. Il se peut que l'un des effets de cette ordonnance soit l'égalisation de la concurrence. Toutefois cela n'invalide pas une ordonnance par ailleurs valablement rendue dans l'exercice légitime de la compétence que la loi attribue au CRTC. En conséquence, je propose de ne pas répondre à la question n° 6 vu qu'à mon avis elle repose sur une présomption dénuée de fondement.

Je rejetterais en conséquence l'appel pour ce qui est des différentes ordonnances rendues par le CRTC et énoncées aux pages 503, 505, 506 et 507 [3 R.T.C. 489], mais non pour l'ordonnance n° 2 apparaissant à la page 503. Dans celle-ci, je supprimerai les mots suivants à la page 503: «et l'option 'Roaming' (vagabondage) tel qu'élaboré au paragraphe b) ci-dessous.» L'article 52c)(i) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2°

pursuant to the provisions of section 52(c)(i) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10¹⁰.

Concerning costs, since no special reasons for the award of costs have been established, I would make no order as to costs¹¹.

* * *

URIE J.: I concur.

* * *

RYAN J.: I concur.

¹⁰ 52. ...

(c) in the case of an appeal other than an appeal from the Trial Division,

(i) dismiss the appeal or give the decision that should have been given, or

(ii) in its discretion, refer the matter back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate; and

¹¹ *Rule 1312*. No costs shall be payable by any party to an appeal under this Division to another unless the Court, in its discretion, for special reasons, so orders.

Supp.), c. 10, autorise le présent tribunal à réviser les ordonnances du CRTC¹⁰.

^a Quant aux dépens, vu qu'aucune raison spéciale de les accorder n'a été établie, je ne rends aucune ordonnance à leur égard¹¹.

* * *

^b LE JUGE URIE: Je souscris à ces motifs.

* * *

LE JUGE RYAN: J'y souscris aussi.

¹⁰ 52. ...

c) dans le cas d'un appel qui n'est pas un appel d'une décision de la Division de première instance,

(i) rejeter l'appel ou rendre la décision qui aurait dû être rendue, ou

(ii) à sa discrétion, renvoyer la question pour jugement conformément aux directives qu'elle estime appropriées; et,

¹¹ *Règle 1312*. Il n'y aura pas de dépens entre parties à un appel interjeté sous le régime du présent Chapitre, à moins que la Cour, à sa discrétion, ne l'ordonne pour une raison spéciale.