

A-441-79

A-441-79

In re an appeal by Bell Canada concerning a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, dated March 8, 1979 (Telecom. Decision CRTC 79-5)

Court of Appeal, Pratte, Ryan JJ. and Hyde D.J.—Montreal, February 1; Ottawa, February 17, 1982.

Telecommunications — Appeal under s. 64(2) of National Transportation Act — Appellant, Bell Canada, and B.C. Tel. applied for rate increases — CRTC retained consultants to carry out studies before hearing the applications — CRTC ordered appellant and B.C. Tel. to pay costs of studies — Whether CRTC exceeded jurisdiction — Interpretation of “costs” in s. 73 of National Transportation Act — Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, S.C. 1974-75-76, c. 49, s. 14(2),(3) — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 6(1),(2), 10(1), 12, 13, 14, 16, 43, 45(3), 57, 64(2), 73 — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 2(1) — Supreme Court of Judicature (Consolidation) Act, 15 & 16 Geo. 5, c. 49, s. 50.

The appellant, Bell Canada, and British Columbia Telephone Company (B.C. Tel.) applied to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) for the approval of rate increases for services and facilities furnished throughout Canada by the members of the Trans-Canada Telephone System (T.C.T.S.). The CRTC retained a firm of consultants to carry out studies on T.C.T.S. settlement procedures and other matters and ultimately ordered, on the basis of sections 57 and 73 of the *National Transportation Act*, that the appellant and B.C. Tel. pay the costs of the studies. The appellant argues that neither section 73 nor any other provision of the Act authorized the CRTC to order the telephone companies to pay the fees because those fees were not “costs” within the meaning of section 73. According to the appellant, the word “costs” must be given its normal legal meaning; it would follow that the costs of a proceeding do not include the expenses incurred by the tribunal in order to hear and determine that proceeding. Counsel for the CRTC and the intervenor argue that the proceedings before the CRTC are not adversarial in nature and that section 73 must be given a wider interpretation so as to confer on the CRTC all the powers it needs to perform its functions.

Held, the appeal is allowed. The word “costs” in section 73 of the *National Transportation Act* must be given its normal legal meaning according to which the costs of a proceeding are the costs incurred by the parties or participants in that proceeding and do not include the expenses of the tribunal before which the proceedings are brought. Much of the language in section 73 is normally used in association with court costs: costs may be fixed at a sum certain or taxed; a scale of costs may be prescribed. Consideration may also be given to the phrase “costs of and incidental to any proceeding” found in section 73, *National Transportation Act*, and being similar to that of section 50 of the *Supreme Court of Judicature (Consolidation) Act*. If another interpretation were to prevail, the CRTC would

Affaire de l'appel formé par Bell Canada d'une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes en date du 8 mars 1979 (Décision Telecom. CRTC 79-5)

Cour d'appel, juges Pratte, Ryan et juge suppléant Hyde—Montréal, 1^{er} février; Ottawa, 17 février 1982.

Télécommunications — Appel formé sur le fondement de l'art. 64(2) de la Loi nationale sur les transports — Demande par l'appelante, Bell Canada, et par B.C. Tel., d'une hausse de tarif — Services d'une firme d'experts-conseils retenus par le CRTC pour faire des études avant l'audition des requérantes — Ordonnance du CRTC imposant à l'appelante et à B.C. Tel. de payer le coût des études — En cause: l'excès de pouvoir du CRTC — Interprétation du terme «frais» de l'art. 73 de la Loi nationale sur les transports — Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, S.C. 1974-75-76, c. 49, art. 14(2),(3) — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 6(1),(2), 10(1), 12, 13, 14, 16, 43, 45(3), 57, 64(2) et 73 — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, c. R-2, art. 2(1) — Supreme Court of Judicature (Consolidation) Act, 15 & 16 Geo. 5, c. 49, art. 50.

L'appelante, Bell Canada et la British Columbia Telephone Company (B.C. Tel.) ont demandé au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) d'approuver les hausses de tarif de certains services et installations que fournissent, à l'échelle du Canada, les membres du Réseau téléphonique transcanadien (RTT). Le CRTC a retenu les services d'une firme d'experts-conseils pour faire des études, notamment sur les méthodes de répartition des revenus du RTT, et a finalement ordonné à l'appelante et à B.C. Tel., sur le fondement des articles 57 et 73 de la *Loi nationale sur les transports*, de payer les frais de ces études. L'appelante soutient que ni l'article 73 ni aucune autre disposition de la Loi n'autorise le CRTC à ordonner aux deux compagnies de téléphone de payer les honoraires vu que ces honoraires ne sont pas des «frais» aux termes de l'article 73. Selon l'appelante, le terme «frais» doit être pris dans son acception juridique ordinaire; il s'ensuit que les frais d'instance n'incluent pas ceux qu'engage le tribunal pour instruire et décider du litige. Les avocats du CRTC et de l'intervenante soutiennent que l'instance dont est saisie le CRTC n'est pas contradictoire; aussi devrait-on donner à l'article 73 un sens large de façon à ne pas dénier au CRTC les pouvoirs nécessaires à l'exécution de ses fonctions.

Arrêt: l'appel est accueilli. Le terme «frais» qui apparaît à l'article 73 de la *Loi nationale sur les transports* doit recevoir son acception juridique normale selon laquelle les frais d'une instance sont les frais qu'engagent les parties à cette instance et non les frais du tribunal qui en est saisi. La plupart des termes dont on se sert à l'article 73 sont normalement employés dans le cas de frais judiciaires: les frais peuvent être fixés à une somme déterminée, ou entrer en taxe, et un tarif des frais peut être établi. Il y a aussi le membre de phrase «les frais qu'entraîne une procédure» que l'on retrouve à l'article 73 de la *Loi nationale sur les transports*, dont le libellé s'apparente à celui de l'article 50 de la *Supreme Court of Judicature (Consolidation) Act*. Si une interprétation contraire devait prévaloir, le

have the right to force the utility companies which the law obliges to appear before it to defray part of its expenses. This would be contrary to the general policy of the *National Transportation Act* following which the expenses of the CRTC are to be paid out of public funds rather than by the utility companies that are subject to its jurisdiction. There is no provision in the Act which would confer on the CRTC the power that it exercised here. The authority of the CRTC did not flow from section 57 nor subsection 45(3). The experts retained by the CRTC were not assessors, and section 14 of the Act makes clear that if the CRTC needs to sit with assessors, they have to be appointed by the Governor in Council.

APPEAL.

COUNSEL:

F. Mercier, Q.C. and *J.-P. Belhumeur* for appellant Bell Canada.

C. Thomson, Q.C. and *G. MacKenzie* for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

C. Johnston, Q.C. for participant British Columbia Telephone Company.

A. J. Roman for intervenor National Anti-Poverty Organization.

SOLICITORS:

Stikeman, Elliott, Tamaki, Mercier & Robb, Montreal, for appellant Bell Canada.

Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto, for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

Johnston & Buchan, Ottawa, for participant British Columbia Telephone Company.

A. J. Roman, c/o The Public Interest Advocacy Centre, Ottawa, for intervenor National Anti-Poverty Organization.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.: This is an appeal under subsection 64(2) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, from a decision rendered under that Act by the Canadian Radio-television and Tele-

CRTC aurait alors le droit de forcer les compagnies d'utilités publiques que la Loi oblige à comparaître devant lui à assumer une partie de ses frais. Cela serait contraire à l'économie générale de la *Loi nationale sur les transports* selon laquelle les frais du CRTC doivent être payés à même les fonds publics et non par les compagnies d'utilités publiques qui relèvent de sa compétence. Aucune disposition de la Loi n'attribue au CRTC le pouvoir qu'il a exercé en l'espèce. Le pouvoir du CRTC ne découle ni de l'article 57 ni du paragraphe 45(3). Les experts dont le CRTC a retenu les services ne sont pas des assessors et l'article 14 de la Loi dit clairement que si le CRTC se voit dans l'obligation de siéger avec des assessors, ceux-ci doivent être nommés par le gouverneur en conseil.

APPEL.

AVOCATS:

F. Mercier, c.r. et *J.-P. Belhumeur* pour l'appelante Bell Canada.

C. Thomson, c.r. et *G. MacKenzie* pour l'intimé le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

C. Johnston, c.r., pour la participante British Columbia Telephone Company.

A. J. Roman pour l'intervenante l'Organisation nationale anti-pauvreté.

PROCUREURS:

Stikeman, Elliott, Tamaki, Mercier & Robb, Montréal, pour l'appelante Bell Canada.

Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto, pour l'intimé le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Johnston & Buchan, Ottawa, pour la participante British Columbia Telephone Company.

A. J. Roman, a/s The Public Interest Advocacy Centre, Ottawa, pour l'intervenante l'Organisation nationale anti-pauvreté.

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

LE JUGE PRATTE: Ceci est l'appel, formé sur le fondement du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17, d'une décision que le Conseil de la radiodiffusion

communications Commission (CRTC).¹

On March 15, 1978, the appellant, Bell Canada, applied to the CRTC for the approval of increases in the rates for a number of services and facilities furnished on a Canada-wide basis by the members of the Trans-Canada Telephone System (T.C.T.S.). A similar application was later filed by British Columbia Telephone Company (B.C. Tel.). On August 4, 1978, the CRTC issued a public notice announcing its intention not to proceed to the hearing of those applications before it had obtained from a firm of consultants studies of the T.C.T.S. settlement procedures and of other matters related to the applications. The Commission also expressed in that notice its intention to charge the costs of those studies to the appellant and B.C. Tel. The reasons for the Commission's proposed course of action appeared from the following passage of the notice:

As noted above, the material filed with the Commission respecting the settlement process is complex and voluminous. The Commission considers that proceeding to a hearing stage at this time on the fairness and adequacy of the settlement procedures would be premature. In addition, there are a number of other issues which warrant review and for which more preparation is required. As a preliminary matter, it is essential to organize the information in a useful way, fill in any gaps, and provide explanatory reports ahead of any hearing so that interested parties may be able to understand the implications of the material and contribute usefully. In addition, the Commission is concerned that any such studies should take into account concerns raised by the provincial regulatory agencies interested in this matter.

Taking these concerns into account, therefore, the Commission has decided to retain a firm of consultants to carry out an extensive study of TCTS settlement procedures and other matters. The Commission will also invite each regulatory agency in Canada responsible for regulating telephone rates within a province to nominate a senior staff member to a committee which will monitor the progress of the consultants work and act as a liaison between the respective agencies.

The Commission considers that the availability of independent studies of this kind is essential before a meaningful hearing on TCTS rates or practices can be held. Since the costs of the studies are so closely related to the forthcoming proceeding, the Commission proposes to tax such costs against Bell Canada and B.C. Telephone Company, the two principal companies affect-

¹ Pursuant to subsections 14(2) and (3) of the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act* (S.C. 1974-75-76, c. 49) the CRTC now exercises, in relation to telecommunications other than broadcasting, the powers that are vested in the Canadian Transport Commission by the *National Transportation Act*.

et des télécommunications canadiennes (CRTC) a rendue conformément à cette Loi¹.

Le 15 mars 1978, l'appelante, Bell Canada, demandait au CRTC d'approuver les hausses de tarif de certains services et installations que fournissaient, à l'échelle du Canada, les membres du Réseau téléphonique transcanadien (R.T.T.). La British Columbia Telephone Company (B.C. Tel.) déposa ultérieurement une requête semblable. Le 4 août 1978, le CRTC lança un avis public annonçant son intention de ne pas instruire ces requêtes avant d'avoir obtenu d'une firme d'experts-conseils des études sur les méthodes de répartition des revenus du R.T.T. et sur d'autres questions reliées aux requêtes. Le Conseil a aussi fait connaître dans cet avis son intention d'imputer les frais de ces études à l'appelante et à la B.C. Tel. Les motifs de cette attitude du Conseil sont exposés au passage suivant de l'avis:

Comme il a déjà été mentionné, les documents déposés devant le Conseil à l'égard du processus de répartition des revenus sont complexes et volumineux. Le Conseil est d'avis qu'il serait prématuré de tenir une audience à ce moment-ci sur l'équité et la valeur de ces méthodes de répartition des revenus. De plus, de nombreuses questions, qui nécessitent une plus grande préparation, doivent être étudiées. Tout d'abord, il est essentiel d'établir une compilation utile de renseignements; de combler les lacunes et de rédiger des rapports explicatifs avant toute audience, de sorte que les parties intéressées puissent comprendre les répercussions des documents et puissent aider au succès de l'audience. En outre, le Conseil croit que ces études devraient tenir compte de toute inquiétude exprimée par les organismes provinciaux de réglementation intéressés à la question.

En conséquence, le Conseil a décidé de retenir les services d'une société d'experts-conseils pour mener une étude approfondie, notamment des méthodes de répartition des revenus du RTT. Il invitera aussi chaque organisme canadien de réglementation des taux téléphoniques dans une province, à nommer un de ses gestionnaires supérieurs au comité chargé de surveiller l'évolution des travaux des experts-conseils et d'effectuer la liaison entre les divers organismes.

Le Conseil juge essentiel d'avoir des études indépendantes de ce genre avant de pouvoir tenir une audience significative sur les taux ou les pratiques du RTT. Étant donné que ces études sont étroitement liées aux procédures prochaines, le Conseil propose au départ de façon provisoire et, sous réserve d'une discussion à l'audience du RTT, de faire défrayer les coûts de ces études par

¹ Selon les paragraphes 14(2) et (3) de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (S.C. 1974-75-76, c. 49), le CRTC exerce aujourd'hui, en matière de télécommunications, à l'exclusion de la radiodiffusion, les pouvoirs que la *Loi nationale sur les transports* attribue à la Commission canadienne des transports.

ed, on a *pro rata* basis according to their annual revenues. Both companies will be given an opportunity to comment on the proposal once the consultants have been selected and the terms of their contract have been determined.

Following the issuance of that notice, the Commission discussed its proposal with the appellant and B.C. Tel. and, ultimately, on March 8, 1979, rendered a decision the operative part of which read as follows:

It is therefore ordered pursuant to Sections 57 and 73 of the NTA, that Bell Canada and B.C. Tel. pay costs in respect of studies to be performed by Peat, Marwick and Partners in preparation for a public hearing to consider whether the rates applied for in the applications by Bell Canada and B.C. Tel. are lawful under Sections 320 and 321 of the Railway Act. The costs shall be paid in the following manner:—

1. Bell Canada and B.C. Tel. shall upon receipt of monthly invoices approved by the Commission, make the appropriate payments directly to Peat, Marwick and Partners.
2. Bell Canada shall pay 77% of the amount approved in each invoice and B.C. Tel. 23%.
3. The total amount payable by both companies shall not exceed the amount of \$408,000.00.

That is the decision which is the subject of this appeal which raises but one issue: had the CRTC the authority to order Bell Canada to pay the fees of the consultants retained by the Commission? The appellant does not challenge the usefulness of the studies performed by the Commission's consultants; it does not question, either, the authority of the Commission to retain consultants to perform those studies; its sole contention is that the Commission exceeded its jurisdiction in ordering it and B.C. Tel. to pay for those studies.

As the CRTC, in making the decision under attack, was exercising the powers vested in the Canadian Transport Commission by the *National Transportation Act* [supra], the question to be resolved is whether that Act confers on the Canadian Transport Commission the power to render such a decision. The following provisions of the *National Transportation Act* seem to be relevant to that question:

6. (1) There shall be a commission, to be known as the Canadian Transport Commission, consisting of not more than seventeen members appointed by the Governor in Council.
- (2) The Commission is a court of record and shall have an official seal which shall be judicially noticed.

Bell Canada et la Compagnie de téléphone de la Colombie-Britannique, les deux principales sociétés en cause, sur une base proportionnelle en fonction de leurs revenus annuels. Les deux compagnies auront l'occasion d'émettre leurs commentaires à cet égard lorsque les experts-conseils auront été choisis et que les clauses de leur contrat auront été déterminées.

Une fois l'avis publié, le Conseil a discuté de sa proposition avec l'appelante et la B.C. Tel., et, finalement, le 8 mars 1979, il a rendu une décision dont voici un extrait du dispositif:

Il est par conséquent ordonné qu'en vertu des articles 57 et 73 de la LNT, Bell Canada et B.C. Tel. paient les frais découlant des études devant être menées par Peat, Marwick and Partners en vue d'une audience publique tenue pour examiner si les taux demandés par Bell Canada et B.C. Tel. dans leurs requêtes sont légitimes, en vertu des articles 320 et 321 de la Loi sur les chemins de fer. Les frais seront payés de la façon suivante:

1. Bell Canada et B.C. Tel. doivent verser les paiements appropriés directement à l'entreprise Peat, Marwick and Partners, dès qu'ils reçoivent les factures mensuelles approuvées par le Conseil;
2. Bell Canada doit payer 77% du montant approuvé de chacune de ces factures et B.C. Tel, 23%;
3. La somme totale versée sur les deux compagnies ne devra pas excéder \$408,000.

C'est là la décision entreprise; l'appel ne soulève qu'une seule question: le CRTC détient-il le pouvoir d'ordonner à Bell Canada de payer les honoraires des experts qu'il a choisis? L'appelante ne conteste pas l'utilité des études des experts du Conseil; elle ne conteste pas non plus le pouvoir du Conseil de faire procéder à une telle expertise. Elle soutient seulement que le Conseil est sorti de sa compétence lorsqu'il lui a ordonné, ainsi qu'à la B.C. Tel., de payer cette expertise.

Comme le CRTC en rendant la décision entreprise exerçait les pouvoirs que la *Loi nationale sur les transports* [supra] attribue à la Commission canadienne des transports, il échet d'examiner si cette Loi attribue à la Commission canadienne des transports la compétence de rendre une décision de ce genre. Les dispositions suivantes de la *Loi nationale sur les transports* semblent pertinentes à cet égard:

6. (1) Est établie une commission appelée Commission canadienne des transports, formée d'au plus dix-sept membres nommés par le gouverneur en conseil.
- (2) La Commission est une cour d'archives et elle a un sceau officiel de notoriété publique.

10. (1) There shall be a Secretary to the Commission who shall be appointed by the Governor in Council to hold office during pleasure.

12. (1) Such other officers and employees as are necessary for the proper conduct of the business of the Commission may be appointed in the manner authorized by law.

(2) The officers and employees attached to the Commission may be paid out of moneys appropriated by Parliament for the purpose.

13. (1) The Governor in Council shall, upon the recommendation of the Minister, provide within the city of Ottawa, a suitable place in which the meetings of the Commission may be held, and also suitable offices for the commissioners, and for the Secretary, and the other officers and employees of the Commission, and all necessary furnishings, stationery and equipment for the conduct, maintenance and performance of the duties of the Commission.

(2) The Governor in Council, upon the recommendation of the Minister, may establish at any place or places in Canada such office or offices as are required for the Commission, and may provide therefor the necessary accommodation, furnishings, stationery and equipment.

14. The Governor in Council may, from time to time, or as the occasion requires, appoint one or more experts, or persons having technical or special knowledge of the matters in question, to assist in an advisory capacity in respect of any matter before the Commission.

16. The salaries or other remuneration of all officers and employees of the Commission, and all the expenses of the Commission incidental to the carrying out of its duties and functions, including all actual and reasonable travelling expenses of the commissioners and the Secretary, and of such members of the staff of the Commission as may be required by the Commission to travel, necessarily incurred in attending to the duties of their office, shall be paid twice monthly out of moneys provided by Parliament.

45. . . .

(3) The Commission, as respects the attendance and examination of witnesses, the production and inspection of documents, the enforcement of its orders, the entry on and inspection of property, and other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction, has all such powers, rights and privileges as are vested in a superior court.

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.

10. (1) La Commission a un secrétaire nommé par le gouverneur en conseil pour occuper sa charge à titre amovible.

12. (1) Les autres fonctionnaires et employés qui sont nécessaires à la bonne marche des travaux de la Commission peuvent être nommés de la manière prévue par la loi.

(2) Les fonctionnaires et employés affectés à la Commission peuvent être rémunérés sur les crédits affectés à cette fin par le Parlement.

13. (1) Le gouverneur en conseil doit, sur la recommandation du Ministre, fournir dans la ville d'Ottawa des locaux convenables dans lesquels la Commission peut tenir ses réunions ainsi que des bureaux convenables pour les commissaires, le secrétaire et les autres fonctionnaires et employés de la Commission, de même que la totalité des meubles, des fournitures et du matériel de bureau qui sont nécessaires à la direction, à la continuation et à l'exécution des fonctions de la Commission.

(2) Le gouverneur en conseil peut, sur la recommandation du Ministre, établir en un ou plusieurs lieux quelconques du Canada le ou les bureaux dont la Commission a besoin, et il peut fournir à cet effet les locaux, meubles, fournitures et matériel nécessaires.

14. Le gouverneur en conseil peut, au besoin, nommer un ou plusieurs experts, ou des personnes qui possèdent des connaissances techniques ou spéciales sur les questions en litige, pour aider la Commission à titre de conseillers dans une affaire dont elle est saisie.

16. Les traitements et autres rémunérations de tous les fonctionnaires et employés de la Commission et toutes les dépenses de la Commission attribuables à l'exécution de ses devoirs et fonctions, notamment tous les frais réels et raisonnables de voyage des commissaires, du secrétaire et des autres membres du personnel de la Commission qui peuvent être amenés à faire des voyages à la demande de la Commission, lorsque ces frais sont nécessairement encourus dans l'exécution des devoirs de leur charge, doivent être payés deux fois par mois sur les crédits affectés à cette fin par le Parlement.

45. . . .

(3) Relativement à la présence et à l'examen des témoins, à la production et à l'étude des documents, à la mise à exécution de ses ordonnances, à la descente sur les lieux et à l'inspection des biens, aussi bien qu'en toutes autres matières nécessaires ou propres à l'exercice régulier de sa juridiction, la Commission possède tous les pouvoirs, droits et privilèges d'une cour supérieure.

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

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

73. (1) The costs of and incidental to any proceeding before the Commission, except as herein otherwise provided, are in the discretion of the Commission, and may be fixed in any case at a sum certain, or may be taxed.

(2) The Commission may order by whom and to whom any costs are to be paid, and by whom they are to be taxed and allowed.

(3) The Commission may prescribe a scale under which such costs shall be taxed.

The Commission, in its decision, relied on sections 57 and 73 as the source of its power. It is clear that the authority of the Commission to make the decision under attack did not flow from section 57. It is the appellant's position that neither section 73 nor any other provision of the Act authorized the Commission to act as it did.

According to the appellant, section 73 did not empower the Commission to order the two telephone companies to pay the fees of Peat, Marwick and Partners because those fees were not "costs" within the meaning of that section.

The word "costs", says the appellant, has a well settled legal meaning which is: the expenditures incurred by litigants by reason of their being parties to legal proceedings. It follows, continues the appellant, that the costs of a proceeding do not include the expenses incurred by the tribunal in order to hear and determine that proceeding.²

Counsel for the CRTC and for the National Anti-Poverty Organization conceded that, when it is used with reference to ordinary legal proceedings, the expression "costs" has that restricted meaning. They argued, however, that the proceedings before the Commission are not ordinary proceedings since they are not adversarial and they

² Pursuant to section 43 of the *National Transportation Act*, the words used in Part IV of that Act have the same meaning as in the *Railway Act* (R.S.C. 1970, c. R-2). Section 73 is contained in Part IV of the *National Transportation Act*; it must, therefore, be read in the light of the word "costs" found in subsection 2(1) of the *Railway Act*:

2. ...

"costs" includes fees, counsel fees and expenses;

That definition does not assist in answering the question raised by this appeal. Counsel for the appellant stressed, however, that nothing in that definition indicates an intention to depart from the normal meaning of the word "costs".

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

^a 73. (1) Sauf disposition contraire de la présente loi, les frais qu'entraîne une procédure exercée devant la Commission sont laissés à la discrétion de la Commission, et peuvent, dans tous les cas, être fixés à une somme déterminée ou entrer en taxe.

^b (2) La Commission peut ordonner par qui et à qui les frais doivent être payés, et par qui ils doivent être taxés et alloués.

(3) La Commission peut établir un tarif d'après lequel ces frais doivent être taxés.

^c Dans sa décision, le Conseil donne comme source de sa compétence les articles 57 et 73. Il est clair que le pouvoir du Conseil de rendre la décision entreprise ne découle pas de l'article 57. L'appelante soutient par ailleurs que ni l'article 73, ni quelque autre disposition de la Loi, n'autorisait le ^d Conseil à agir comme il l'a fait.

^e Selon l'appelante, l'article 73 ne donne pas au Conseil le pouvoir d'ordonner aux deux compagnies de téléphone de payer les honoraires de Peat, Marwick and Partners vu que ces honoraires ne sont pas des «frais» aux termes de cet article.

^f Le terme «frais», selon l'appelante, a le sens juridique bien établi que voici: ce sont les dépenses qu'engagent les justiciables du fait qu'ils sont parties à une instance. Il s'ensuit, poursuit l'appelante, que les frais d'instance n'incluent pas ceux qu'engage le tribunal pour instruire et décider du litige.²

^g Les avocats du CRTC et de l'Organisation nationale anti-pauvreté ont reconnu que, lorsqu'on l'emploie dans le cadre d'une instance ordinaire, le terme «frais» a un sens restreint. Ils ont soutenu, toutefois, que l'instance dont est saisi le Conseil est ^h inhabituelle puisqu'elle n'est pas contradictoire; aussi ont-ils invité la Cour à donner au terme

² Conformément à l'article 43 de la *Loi nationale sur les transports*, les termes dont on fait usage à la Partie IV de la Loi ont le même sens que dans la *Loi sur les chemins de fer* (S.R.C. 1970, c. R-2). L'article 73 se trouve à la Partie IV de la *Loi nationale sur les transports*; on doit donc le lire à la lumière du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les chemins de fer* où l'on trouve défini ainsi le terme «frais»:

2. ...

«frais» comprend les émoluments, honoraires et déboursés de procureurs;

Cette définition ne permet pas de répondre à la question que soulève l'appel. L'avocat de l'appelante a souligné cependant que rien dans la définition ne révèle une intention de s'écarter du sens ordinaire du terme «frais».

invited the Court to give the word "costs" in section 73 a wide interpretation so as to confer on the Commission all the powers that it needs to perform its functions.

True, proceedings before the Commission are different from ordinary litigation. When a telephone company asks the Commission to approve a rates increase which is opposed by interveners, there is, strictly speaking, no *lis* between the applicant and the interveners. However, rates applications are not the only proceedings that may be brought before the Commission. Other proceedings, for example complaints against companies which are subject to the Commission's jurisdiction, resemble ordinary litigation. Moreover, even in clearly non-adversarial proceedings like applications for the approval of rates, there may be cases where, like in ordinary litigation, it appears just to oblige a participant in those proceedings to compensate the other participants for the expenses that they have incurred by reason of their participation in those proceedings. The fact that the proceedings before the Commission be not adversarial is not, in my view, an answer to the appellant's argument. Nor is it an answer to say that the Commission needs the power that it exercised in this case. The Commission certainly has to be provided with the information and expert help necessary to enable it to perform its functions in an enlightened manner. No one could contest that. It does not follow, however, that the Commission needs the power to make the utility companies or other parties appearing before it pay for the expenses incurred by the Commission in the normal performance of its jurisdiction. The Commission may need, and may possess, the power to charge to an applicant expenses incurred by the Commission as a consequence of that applicant's failure to provide all the information that had to be communicated to the Commission. However, such is not the situation here. The power which the Commission has asserted in this case is the power to oblige participants in proceedings before it to defray the expenditures normally incurred by it in the performance of its jurisdiction when those expenditures may be identified as being incidental to the proceedings in which those participants are engaged.

In my view, the word "costs" in section 73 of the *National Transportation Act* must, as argued by the appellant, be given its normal legal meaning according to which the costs of a proceeding are

«frais» apparaissant à l'article 73 un sens large, de façon à ne pas dénier au Conseil les pouvoirs nécessaires à l'exécution de ses fonctions.

^a Certes, l'instance engagée devant le Conseil diffère d'un litige ordinaire. Lorsqu'une compagnie de téléphone demande au Conseil d'approuver une hausse de tarif à laquelle s'opposent des intervenants, il n'y a, à strictement parler, aucun litige ^b entre la requérante et les intervenants; mais les requêtes relatives aux tarifs ne sont pas les seules instances qui peuvent être engagées devant le Conseil. D'autres, par exemple les plaintes déposées ^c contre les compagnies relevant de la compétence du Conseil, ressemblent aux litiges ordinaires. De plus, même dans une instance manifestement non contradictoire, comme dans le cas des requêtes en approbation de tarifs, il peut advenir que, comme ^d dans un litige ordinaire, il paraisse juste d'obliger une partie à l'instance à indemniser les autres parties des frais engagés en raison de leur participation. Le fait que l'instance devant le Conseil ne soit pas contradictoire ne répond pas, à mon avis, à ^e l'argument de l'appelante. Ce n'est pas y répondre non plus que de dire que le Conseil doit nécessairement avoir le pouvoir exercé en l'espèce. Certes, le Conseil doit pouvoir profiter des informations et des expertises nécessaires à l'exercice éclairé de ses ^f fonctions. Personne ne conteste cela. Il ne s'ensuit pas, cependant, que le Conseil doit avoir le pouvoir d'obliger les compagnies d'utilités publiques ou autres qui comparaissent devant lui à payer les frais qu'il engage dans l'exercice habituel de sa ^g compétence. Il se peut que le Conseil ait besoin, et possède, le pouvoir d'imputer à un requérant les frais qu'il engage du fait que ce requérant ne lui a pas fourni tous les renseignements qui devaient lui être communiqués. Toutefois, ce n'est pas le cas ^h ici. Le pouvoir que s'est attribué le Conseil en l'espèce, c'est celui d'obliger les parties à une instance dont il est saisi à défrayer les dépenses qu'il engage normalement dans l'exercice de sa ⁱ compétence, alors que ces dépenses peuvent être considérées comme accessoires à l'instance.

^j A mon avis, le terme «frais» qui apparaît à l'article 73 de la *Loi nationale sur les transports* doit, comme le soutient l'appelante, recevoir son acception juridique normale selon laquelle les frais

the costs incurred by the parties or participants in that proceeding and do not include the expenses of the tribunal before which the proceedings are brought.³ I do not see any reason to give it a wider meaning. I am confirmed in this opinion by the fact that much of the language used in section 73 is normally used in association with court costs. I have in mind the phrase "costs of and incidental to all proceedings" (which is found in section 50 of the English *Supreme Court of Judicature (Consolidation) Act*, 1925, 15 & 16 Geo. 5, c. 49), the reference to the possibility that costs be fixed at a sum certain or taxed and that the Commission prescribe a "scale" (in the French text: "tarif") of costs. If another interpretation were to prevail, the Commission would have the right to force the utility companies which the law obliges to appear before it to defray part of its expenses. This, in my opinion, would be contrary to the general policy of the *National Transportation Act* following which the expenses of the Commission are to be paid out of public funds rather than by the utility companies that are subject to its jurisdiction.

Moreover, leaving aside section 73, I cannot find in the *National Transportation Act* any provision conferring on the Commission the power that it exercised in this case. Counsel for the National Anti-Poverty Organization suggested that this power flowed from subsection 45(3) and that, in retaining the consultants and in ordering the appellant and B.C. Tel. to pay their fees, the Commission had merely exercised the inherent power vested in superior courts to appoint assessors and to direct that their remuneration be paid by the parties. I do not agree. Assuming that superior courts have that inherent power, I am of opinion that the experts here retained by the Commission were not assessors; I am also of opinion that section 14 makes clear that if the Commission needs to sit with assessors, they have to be appointed by the Governor in Council.

For these reasons, I would allow the appeal.

RYAN J.: I concur.

HYDE D.J.: I concur.

³ See: *Halsbury's Laws of England*, Third Edition, Vol. 11, p. 293; *Ballentine's Law Dictionary*, p. 277; *Black's Law Dictionary*, p. 312; *Jowitt's Dictionary of English Law*, Vol. 1, p. 507; *Wharton's Law Lexicon*, 13th Edition, p. 230.

d'une instance sont les frais qu'engagent les parties à cette instance et non les frais du tribunal qui en est saisi³. Je ne vois aucune raison de lui donner une acception plus large. Le fait que la plupart des termes dont on se sert à l'article 73 soient normalement employés dans le cas de frais judiciaires me confirme dans cette opinion. Je pense à ce membre de phrase: [TRADUCTION] «les frais qu'entraînent toutes procédures» (que l'on retrouve à l'article 50 de la *Supreme Court of Judicature (Consolidation) Act*, 1925, d'Angleterre, 15 & 16 Geo. 5, c. 49), à cette mention aussi que les frais peuvent être fixés à une somme déterminée ou entrer en taxe et que le Conseil peut établir un «tarif» (dans le texte anglais: «scale») des frais. Si l'interprétation contraire devait prévaloir, le Conseil aurait alors le droit de forcer les compagnies d'utilités publiques que la Loi oblige à comparaître devant lui à assumer une partie de ses frais. Cela, à mon avis, serait contraire à l'économie générale de la *Loi nationale sur les transports* selon laquelle les frais du Conseil doivent être payés à même les fonds publics et non par les compagnies d'utilités publiques qui relèvent de sa compétence.

D'ailleurs, mis à part l'article 73, je ne puis trouver dans la *Loi nationale sur les transports* aucune disposition attribuant au Conseil le pouvoir qu'il a exercé en l'espèce. L'avocat de l'Organisation nationale anti-pauvreté a proposé de considérer que ce pouvoir découle du paragraphe 45(3); en retenant les services des experts et en ordonnant à l'appelante et à la B.C. Tel. de payer leurs honoraires, le Conseil n'aurait qu'exercé le pouvoir inhérent qu'ont les cours supérieures de nommer des assesseurs et d'ordonner aux parties de les rémunérer. Je ne partage pas cette opinion. Présument que les cours supérieures ont ce pouvoir inhérent, je suis d'avis que les experts, dont le Conseil a ici retenu les services, ne sont pas des assesseurs; je suis aussi d'avis que l'article 14 dit clairement que si le Conseil se voit dans l'obligation de siéger avec des assesseurs, ceux-ci doivent être nommés par le gouverneur en conseil.

Par ces motifs, j'accueillerais l'appel.

LE JUGE RYAN: Je souscris à cet avis.

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: J'y souscris aussi.

³ Voir: *Halsbury's Laws of England*, troisième édition, Vol. 11, p. 293; *Ballentine's Law Dictionary*, p. 277; *Black's Law Dictionary*, p. 312; *Jowitt's Dictionary of English Law*, Vol. 1, p. 507; *Wharton's Law Lexicon*, 13^e édition, p. 230.