

A-337-13
2015 FCA 126

Bell Canada, Bell Mobility Inc., MTS Inc., NorthernTel, Limited Partnership, Rogers Communications Partnership, Saskatchewan Telecommunications, Télébec, société en commandite and TELUS Communications Company (*Appellants*)

v.

Amtelecom Limited Partnership, Bragg Communications Inc., Data & Audio-Visual Enterprises Wireless Inc., Globalive Wireless Management Corp., Hay Communications Co-operative Limited, Huron Telecommunications Co-operative Limited, Mornington Communications Co-operative Limited, Nexicom Mobility Inc., Northwestel Inc., People's Tel Limited Partnership, Public Mobile Inc., Quadro Communications Co-operative Inc., Quebecor Media Inc., Sogetel Mobilité Inc., Thunder Bay Telephone, Vaxination Informatique, Consumers' Council of Canada, DiversityCanada Foundation, Media Access Canada, Mouvement Personne D'Abord du Québec, Public Interest Advocacy Centre, Consumers' Association of Canada, Council of Senior Citizens' Organizations of British Columbia, OpenMedia.ca, Service de protection et d'information du consommateur, Union des consommateurs, Canadian Wireless Telecommunications Association, Commissioner for Complaints for Telecommunications Services Inc., Competition Bureau of Canada, Glenn Thibeault, Her Majesty the Queen in Right of Alberta, Government of Manitoba, Government of the Northwest Territories, Her Majesty the Queen in Right of Ontario, Attorney General of Quebec, Government of Yukon, Office of the Privacy Commissioner of Canada, Catherine Middleton, Tamara Shepherd, Leslie Regan Shade, Kim Sawchuk, Barbara Crow, Shaw Telecom Inc., Terry Duncan, Glenn Fullerton, Tana Guindeba, Nasir Khan, Michael Lancione, Allan Munro, Frederick A. Nakos, Rainer Schoenen and Daniel Sokolov (*Respondents*)

A-337-13
2015 CAF 126

Bell Canada, Bell Mobilité Inc., MTS Inc., NorthernTel, Limited Partnership, Rogers Communications Partnership, Saskatchewan Telecommunications, Télébec, société en commandite et Société TELUS Communications (*appelantes*)

c.

Amtelecom Limited Partnership, Bragg Communications Inc., Data & Audio-Visual Enterprises Wireless Inc., Globalive Wireless Management Corp., Hay Communications Co-operative Limited, Huron Telecommunications Co-operative Limited, Mornington Communications Co-operative Limited, Nexicom Mobility Inc., Northwestel Inc., People's Tel Limited Partnership, Public Mobile Inc., Quadro Communications Co-operative Inc., Québecor Média Inc., Sogetel Mobilité Inc., Thunder Bay Telephone, Vaxination Informatique, le Conseil des consommateurs du Canada, DiversityCanada Foundation, Media Access Canada, Mouvement Personne D'Abord du Québec, Centre pour la défense de l'intérêt public, l'Association pour la défense des consommateurs au Canada, The Council of Senior Citizens' Organizations of British Columbia, Openmedia.Ca, Service de protection et d'information du consommateur, l'Union des consommateurs, l'Association canadienne des télécommunications sans fil, le Commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications, le Bureau de la concurrence du Canada, Glenn Thibeault, Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta, le Gouvernement du Manitoba, le Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario, le Procureur général du Québec, le Gouvernement du Yukon, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, Catherine Middleton, Tamara Shepherd, Leslie Regan Shade, Kim Sawchuk, Barbara Crow, Shaw Telecom Inc., Terry Duncan, Glenn Fullerton, Tana Guindeba, Nasir Khan, Michael Lancione, Allan Munro, Frederick A. Nakos, Rainer Schoenen et Daniel Sokolov (*intimés*)

INDEXED AS: BELL CANADA v. AMTELECOM LIMITED PARTNERSHIP

Federal Court of Appeal, Noël C.J., Pelletier and Scott J.J.A.—Ottawa, November 12, 2014 and May 19, 2015.

Telecommunications — Appeal from certain provisions of Telecom Regulatory Policy (June 3, 2013), CRTC 2013-271 (Code) issued by Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) for retail mobile wireless voice, data services providers — Code imposing, inter alia, mandatory terms in future contracts — Also applying to all contracts no matter when concluded, as of June 3, 2015 (drop-dead date) — Appellants challenging imposition of drop-dead date, claiming CRTC going beyond jurisdiction to make retrospective rules or to interfere with vested rights — CRTC promulgating Code based on Telecommunications Act, ss. 7, 24 — Whether Code operating retrospectively or affecting vested rights; if Code retrospective, whether CRTC's decision reasonable — Application of Code to contracts concluded before Code coming into effect interference with vested rights, giving Code retrospective application — Consequences of early termination after June 3, 2015 changed for consumer, wireless service provider — Wireless service provider having vested right to revenue stream provided in contract — CRTC's interpretation of s. 24 reasonable — CRTC could not fulfill statutory mandate without implicit power to make rules with retrospective application — CRTC's objectives grounded in Act, Canadian telecommunications policy — Promulgation of Code within CRTC's mandate, Act's policy objectives — Error to assess CTRC's decision solely through lens of early cancellation fees — Code making wireless market more dynamic, in best interests of consumers — Reasonable to have all consumers on same footing — Reasonable for CRTC to consider that s. 24 giving it power to impose Code retrospectively by necessary implication — Appeal dismissed.

Administrative Law — Judicial Review — Standard of Review — Telecom Regulatory Policy (June 3, 2013), CRTC 2013-271 (Code) issued by Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) for retail mobile wireless voice, data services providers — Code applying to

RÉPERTORIÉ : BELL CANADA c. AMTELECOM LIMITED PARTNERSHIP

Cour d'appel fédérale, juge en chef Noël et juges Pelletier et Scott, J.C.A.—Ottawa, 12 novembre 2014 et 19 mai 2015.

Télécommunications — Appel interjeté à l'encontre de certaines dispositions de la Politique réglementaire de Télécom (3 juin 2013) CRTC 2013-271 (le Code) publiée par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) visant les fournisseurs de services vocaux et de données sans fil mobiles de détail — Le Code impose, entre autres, certaines clauses obligatoires dans les contrats futurs — Le Code s'applique également à tous les contrats, peu importe leur date de signature, à compter du 3 juin 2015 (le délai guillotine) — Les appelantes ont contesté l'imposition d'une date guillotine, au motif que le CRTC n'a pas compétence pour adopter des règles à portée rétrospective ou portant atteinte à des droits acquis — Le CRTC a promulgué le Code conformément aux art. 7 et 24 de la Loi sur les télécommunications — Il s'agissait de savoir si le Code s'applique de façon rétrospective ou s'il porte atteinte à des droits acquis et, dans le cas où le Code s'applique de façon rétrospective, si la décision du CRTC était raisonnable — L'application du Code aux contrats conclus avant son entrée en vigueur porte atteinte à des droits acquis et confère au Code une application rétrospective — Les conséquences de la résiliation anticipée après le 3 juin 2015 ont été changées, tant pour le consommateur que pour le fournisseur de services sans fil — Le fournisseur de services sans fil a un droit acquis à l'égard du flux de revenus établi par le contrat — L'interprétation de l'art. 24 par le CRTC était raisonnable — Le CRTC ne pourrait remplir le mandat que lui confère la loi que si le pouvoir d'établir des règles d'application rétrospective est exigé implicitement — Les objectifs du CRTC sont fondés sur la Loi et sur la politique canadienne de télécommunication — L'adoption du Code repose directement sur le mandat du CRTC et sur les objectifs de la politique de la Loi — C'était donc une erreur d'examiner la décision du CTRC uniquement sous l'angle des frais de résiliation anticipée — L'entrée en vigueur du Code devrait rendre le marché des services sans fil plus dynamique, dans l'intérêt des consommateurs — Il est raisonnable pour le CRTC de placer tous les consommateurs sur le même pied — Le CRTC peut raisonnablement conclure que l'art. 24, de façon implicite, lui confère le pouvoir d'imposer la mise en œuvre rétrospective du Code — Appel rejeté.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle judiciaire — La Politique réglementaire de Télécom (3 juin 2013) CRTC 2013-271 (le Code) a été publiée par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) visant les fournisseurs de services vocaux

all contracts no matter when concluded, as of June 3, 2015 (drop-dead date) — Appellants challenging imposition of drop-dead date, claiming CRTC going beyond jurisdiction to make retrospective rules or to interfere with vested rights — CRTC promulgating Code based on Telecommunications Act, ss. 7, 24 — What is standard of review of CRTC's decision? — Whether Telecommunications Act authorizing CRTC to make rulings with retrospective effect or which interfere with vested rights — CRTC not explicitly addressing this issue — Where reasonable basis for decision apparent to reviewing court, decision should be upheld as reasonable — However, inappropriate to find no reasonable basis for tribunal's decision without giving it opportunity to provide one — Fairness requiring reviewing court to undertake own standard of review analysis — Question whether standard of review of CRTC's interpretation of s. 24, as implemented in drop-dead date clause, correctness or reasonableness — Reasonableness standard presumptively applying — To extent tribunal entitled to deference in interpretation of home statute, equally entitled to deference in its use of statutory interpretation tools — CRTC presumed to have required expertise to resolve question of whether s. 24 authorizing it to promulgate Code with retrospective effect — Presumption of review of CRTC's interpretation of home statute on standard of reasonableness not rebutted.

This was an appeal from certain provisions of *Telecom Regulatory Policy* (June 3, 2013), CRTC 2013-271 (the Code) issued by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) for providers of retail mobile wireless voice and data services.

The Code imposes, *inter alia*, a number of mandatory terms in future contracts between consumers and the appellants. The Code provides that it will take effect on December 2, 2013, and applies to all new or amended wireless service contracts offered from that day forward. However, the Code also stipulates, in the second sentence of paragraph 369, that it will apply to all contracts, no matter when they were concluded, as of June 3, 2015 (the drop-dead date). Should wireless customers take advantage of the Code by cancelling these contracts before their maturity date, the appellants would be unable to collect early cancellation fees. The appellants challenged the CRTC's imposition of a drop-dead date on the ground that it is beyond the CRTC's jurisdiction to make retrospective rules or to interfere with

et de données sans fil mobiles de détail — Le Code s'applique également à tous les contrats, peu importe leur date de signature, à compter du 3 juin 2015 (le délai guillotine) — Les appelantes ont contesté l'imposition d'une date guillotine, au motif que le CRTC n'a pas compétence pour adopter des règles à portée rétrospective ou portant atteinte à des droits acquis — Le CRTC a promulgué le Code conformément aux art. 7 et 24 de la Loi sur les télécommunications — Quelle est la norme de contrôle applicable à la décision du CRTC? — Il s'agissait de savoir si la Loi sur les télécommunications autorise le CRTC à rendre des décisions ayant un effet rétrospectif ou portant atteinte à des droits acquis — Le CRTC n'a pas expressément traité de cette question — Lorsque la décision a un fondement raisonnable manifeste, la cour de révision devrait simplement la déclarer raisonnable et la confirmer — Cependant, il ne convient généralement pas de conclure à l'absence d'assise raisonnable sans offrir d'abord au tribunal la possibilité d'en fournir une — L'équité envers les parties exige que la cour de révision effectue sa propre analyse relative à la norme de contrôle — Il s'agissait de savoir si la norme de contrôle applicable à l'interprétation par le CRTC de l'art. 24 de la Loi, tel qu'il a été appliqué dans la clause relative au délai guillotine, était la norme de la décision correcte ou de la décision raisonnable — La norme de la décision raisonnable est présumée s'appliquer — Si un tribunal a droit à la déférence dans l'interprétation de sa loi constitutive, il doit également avoir droit à la déférence dans la façon dont il emploie les outils d'interprétation législative — Le CRTC est présumé posséder l'expertise requise pour résoudre la question de savoir si l'art. 24 l'autorise à adopter un code ayant un effet rétrospectif — La présomption selon laquelle la norme de la décision raisonnable s'applique à l'interprétation par le CRTC de sa loi constitutive n'a pas été réfutée.

Il s'agissait d'un appel interjeté à l'encontre de certaines dispositions de la *Politique réglementaire de Télécom* (3 juin 2013) CRTC 2013-271 (le Code) publiée par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) visant les fournisseurs de services vocaux et de données sans fil mobiles de détail.

Le Code impose, entre autres, certaines clauses obligatoires dans les contrats qui seront conclus entre les consommateurs et les appelantes. Le Code prévoit qu'il entrera en vigueur le 2 décembre 2013 et qu'il s'appliquera à tout nouveau contrat de service sans fil et à tout contrat modifié à partir de cette date. Cependant, le Code prévoit également, dans la deuxième phrase du paragraphe 369, qu'il s'appliquera à tous les contrats, peu importe leur date de signature, à compter du 3 juin 2015 (le délai guillotine). Si les consommateurs de services sans fil profitent des dispositions du Code en résiliant ces contrats avant leur date d'expiration, les appelantes seront incapables de percevoir les frais de résiliation anticipée. Les appelantes ont contesté l'imposition, par le CRTC, d'une date guillotine, au motif que le CRTC n'a pas compétence pour

vested rights. The CRTC found its power to promulgate a code of conduct for wireless service providers in section 24 of the *Telecommunications Act* and in the objectives of Canada's telecommunications policy, as articulated in paragraphs 7(a), (b), (f), and (h) of the Act.

The issues were whether the Code operates retrospectively or affects vested rights; if so, what is the standard of review of the CRTC's decision to make such an order; and, if it is the case that the second sentence of paragraph 369 of the Code gives retrospective effect, whether the CRTC's decision to give it that effect was reasonable.

Held, the appeal should be dismissed.

The application of the Code to contracts concluded before the Code came into effect is an interference with vested rights and gives the Code retrospective application. The question was whether the second sentence of paragraph 369 operates retrospectively by attaching new consequences to an event that took place before the Code was enacted. With the passage of the Code, the consequences of early termination after June 3, 2015, have been changed for both the consumer and the wireless service provider. The consumer is relieved from an obligation which he would otherwise have had in the event of early cancellation and the wireless service provider is deprived of a remedy it would otherwise have had in the event of early cancellation. The present consequences of a past act are changed by the application of the Code to contracts concluded before the Code came into force. As for the question of interference with vested rights, the respondents' argument that payment of early cancellation fees is contingent upon early cancellation and therefore is not a vested right ignores the reality of the transaction between the consumer and the wireless service provider. Where a wireless service provider offers the consumer a device at a discounted price in return for the consumer entering into a contract of a given length, it has a vested right to the revenue stream provided in the contract, including the portion attributable to repayment of the device subsidy. To the extent that early cancellation charges are simply the accelerated repayment of a portion of the contract amount, they are simply a different mode of discharging a present obligation.

In regard to the standard of review, the question was whether the Act authorizes the CRTC to make rulings with retrospective effect or which interfere with vested rights. The CRTC did not explicitly address this issue. It was not an option to remit the matter to the CRTC to allow it to give reasons which could then form the basis of a reasonableness

adopter des règles à portée rétrospective ou portant atteinte à des droits acquis. Le CRTC a tiré son pouvoir de promulguer un code de conduite pour les fournisseurs de services sans fil de l'article 24 de la *Loi sur les télécommunications* (la Loi) et des objectifs énoncés dans la politique canadienne de télécommunication, tels qu'ils sont formulés aux alinéas 7a), b), f), et h) de la Loi.

Il s'agissait de savoir si le Code s'applique de façon rétrospective ou s'il porte atteinte à des droits acquis; le cas échéant, quelle est la norme de contrôle applicable à la décision du CRTC de rendre une telle ordonnance; et si la deuxième phrase du paragraphe 369 du Code confère bel et bien un effet rétrospectif au Code, la décision du CRTC de lui donner un tel effet était-elle raisonnable?

Arrêt : l'appel doit être rejeté.

L'application du Code aux contrats conclus avant son entrée en vigueur porte atteinte à des droits acquis et confère au Code une application rétrospective. La question à trancher était de savoir si la deuxième phrase du paragraphe 369 s'applique de façon rétrospective en attachant de nouvelles conséquences à l'égard d'un événement qui a eu lieu avant l'adoption du Code. L'adoption du Code a changé les conséquences de la résiliation anticipée après le 3 juin 2015, tant pour le consommateur que pour le fournisseur de services sans fil. Le consommateur est dégagé d'une obligation qu'il aurait autrement dû assumer en cas de résiliation anticipée et le fournisseur de services sans fil est privé d'un recours dont il aurait pu autrement se prévaloir en cas de résiliation anticipée. Les conséquences actuelles d'un acte passé sont modifiées par l'application du Code aux contrats conclus avant l'entrée en vigueur du Code. Quant à la question de l'atteinte aux droits acquis, les intimés font valoir que le paiement des frais de résiliation anticipée dépend de la résiliation anticipée et qu'il ne s'agit donc pas d'un droit acquis. Cet argument ne tient pas compte de la réalité de la transaction entre le consommateur et le fournisseur de services sans fil. Lorsqu'un fournisseur de services sans fil offre au consommateur un appareil à prix réduit en contrepartie de la conclusion d'un contrat à durée déterminée, ce fournisseur a un droit acquis à l'égard du flux de revenus prévu dans le contrat, y compris de la partie attribuable au remboursement de la subvention de l'appareil. Si les frais de résiliation anticipée constituent simplement le remboursement accéléré d'une partie du montant du contrat, ils ne sont qu'une façon différente de se décharger d'une obligation existante.

En ce qui a trait à la norme de contrôle judiciaire, la question à trancher était de savoir si la Loi autorise le CRTC à rendre des décisions ayant un effet rétrospectif ou portant atteinte à des droits acquis. Le CRTC n'a pas expressément traité de cette question. Cela n'était pas possible en l'espèce de renvoyer la question au CRTC pour qu'il puisse donner des

analysis. Where a reasonable basis for the decision is apparent to the reviewing court, the decision should simply be upheld as reasonable. However, it will generally be inappropriate to find that there is no reasonable basis for the tribunal's decision without giving it an opportunity to provide one. Fairness requires that the reviewing court undertake its own standard of review analysis and, if it concludes that the applicable standard is reasonableness, assess the reasonableness of the decision. The question then was whether the standard of review of the CRTC's interpretation of section 24 of the Act, as implemented in the second sentence of paragraph 369, was correctness or reasonableness. Since the interpretation of the Act, and in particular section 24 is a question of law, the reasonableness standard presumptively applies. To the extent that a tribunal is entitled to deference in the interpretation of its home statute, it must equally be entitled to deference in the use which it makes of the tools of statutory interpretation. It would be illogical to find that while a tribunal's interpretation of its home statute was presumptively entitled to deference, its use of the rules of interpretation, or its treatment of rebuttable presumptions, was to be assessed on the standard of correctness. This would simply be a back door application of the correctness standard. The notion of a tribunal's specialized expertise has evolved to include the exercise of "interpretative discretion" so that the CRTC is presumed to have the required expertise to resolve the question of whether section 24 authorizes it to promulgate a Code with retrospective effect. The presumption of review of the CRTC's interpretation of its home statute on the standard of reasonableness was not rebutted by the appellants.

The CRTC's implicit interpretation of section 24 to the effect that it has the right to make the Code applicable to contracts concluded before the Code came into effect was reasonable. Since section 24 does not explicitly authorize the CRTC to make rules with retrospective application, it can only do so if that power must arise by necessary implication because without such a power, it could not fulfill its statutory mandate. The Code implements several of the policy objectives of the Act. To that extent, the CRTC's objectives are grounded in the Act and in the Canadian telecommunications policy. This is an important factor in ensuring that the CRTC's position is not simply "saying it's so makes it so". As a result, the promulgation of the Code as a whole was a matter squarely within the CRTC's mandate and within the Act's policy objectives. While this dispute centered on the effect of the implementation of the Code on early cancellation charges, it was the Code as a whole that was implemented. It was therefore an error to assess the CRTC's decision solely through the lens of early cancellation fees. The coming into force of the

motifs, lesquels pouvaient alors constituer le fondement d'une analyse du caractère raisonnable. Lorsque la décision a un fondement raisonnable manifeste, la cour de révision devrait simplement la déclarer raisonnable et la confirmer. Cependant, il ne convient généralement pas de conclure à l'absence d'assise raisonnable sans offrir d'abord au tribunal la possibilité d'en fournir une. L'équité envers les parties exige que la cour de révision effectue sa propre analyse relative à la norme de contrôle et, si elle conclut que la norme applicable est celle de la décision raisonnable, qu'elle apprécie le caractère raisonnable de la décision. La question qui se posait était donc de savoir si la norme de contrôle applicable à l'interprétation par le CRTC de l'article 24 de la Loi, tel qu'il a été appliqué à la deuxième phrase du paragraphe 369, était la norme de la décision correcte ou de la décision raisonnable. Comme l'interprétation de la Loi, et en particulier de l'article 24, est une question de droit, la norme de la décision raisonnable est présumée s'appliquer. Si un tribunal a droit à la déférence dans l'interprétation de sa loi constitutive, il doit également avoir droit à la déférence dans la façon dont il emploie les outils d'interprétation législative. Il serait illogique de conclure que, bien qu'il existe une présomption selon laquelle il convient de faire preuve de déférence à l'égard de l'interprétation par un tribunal de sa loi constitutive, son emploi des règles d'interprétation, ou son traitement des présomptions réfutables, devait être examiné en fonction de la norme de la décision correcte. Cela constituerait simplement une application indirecte de la norme de la décision correcte. La notion d'expertise d'un tribunal a évolué pour englober le « pouvoir discrétionnaire d'interprétation », de sorte que le CRTC est présumé posséder l'expertise requise pour résoudre la question de savoir si l'article 24 l'autorise à adopter un code ayant un effet rétrospectif. La présomption selon laquelle la norme de la décision raisonnable s'applique à l'interprétation par le CRTC de sa loi constitutive n'a pas été réfutée par les appelantes.

L'interprétation implicite de l'article 24 par le CRTC, selon laquelle il a le droit d'appliquer le Code aux contrats conclus avant l'entrée en vigueur du Code, était raisonnable. Étant donné que les parties reconnaissent que l'article 24 n'autorise pas explicitement le CRTC à établir des règles d'application rétrospective, celui-ci ne peut le faire que si ce pouvoir est exigé implicitement, car sans ce pouvoir, il ne pourrait remplir le mandat que lui confère la loi. Le Code met en œuvre plusieurs objectifs des politiques énoncés dans la Loi. À ce titre, les objectifs du CRTC sont fondés sur la Loi et sur la politique canadienne de télécommunication. Ce facteur est important pour veiller à ce que la position du CRTC ne soit pas simplement celle selon laquelle « y croire en fait une réalité ». Par conséquent, l'adoption du Code dans son intégralité reposait directement sur le mandat du CRTC et sur les objectifs de la politique de la Loi. Bien que le présent litige ait porté principalement sur l'effet de la mise en œuvre du Code sur les frais de résiliation anticipée, cette mise en œuvre s'appliquait au Code dans son intégralité. C'était donc une erreur

Code should make the market for wireless services more dynamic as consumers make better informed choices at more frequent intervals. It was not unreasonable to conclude that achieving this state of affairs was in the best interests of consumers. It follows that the Code should be implemented as soon as practicable. Given the CRTC's intention to put more information into the hands of consumers to increase the dynamism of the market, it was reasonable to have all consumers on the same footing as soon as possible. From the point of view of the regulation of the retail market in voice and data wireless services, the CRTC could reasonably consider that section 24, by necessary implication, gave it the power to impose the Code retrospectively.

d'examiner la décision du CRTC uniquement sous l'angle des frais de résiliation anticipée. L'entrée en vigueur du Code devrait rendre le marché des services sans fil plus dynamique, puisque les consommateurs seront en mesure de faire des choix mieux éclairés à des intervalles plus rapprochés. Il n'était pas déraisonnable de conclure que le fait de permettre cette situation était effectivement dans l'intérêt des consommateurs. Il faut en déduire que le Code devrait donc être mis en œuvre le plus tôt possible. Compte tenu de l'intention du CRTC de mettre davantage d'information à la disposition des consommateurs en vue de rendre le marché plus dynamique, il était raisonnable de placer tous les consommateurs sur le même pied le plus tôt possible. Du point de vue de la réglementation du marché de détail des services vocaux et de données sans fil, le CRTC pouvait raisonnablement conclure que l'article 24, de façon implicite, lui conférerait le pouvoir d'imposer la mise en œuvre rétrospective du Code.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, R.S.C., 1985, c. C-22.
Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38, ss. 7(a),(b),(f), (h), 24, 27, 34.

CASES CITED

APPLIED:

Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Tervita Corp. v. Canada (Commissioner of Competition)*, 2015 SCC 3, [2015] 1 S.C.R. 161; *Mouvement laïque québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 271, (1975), 66 D.L.R. (3d) 449; *Spooner Oils Ltd. et al. v. Turner Valley Gas Conservation Board (The)*, [1933] S.C.R. 629; *Dikranian v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 73, [2005] 3 S.C.R. 530.

DISTINGUISHED:

Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283.

CONSIDERED:

Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc., division "Éconogros" v. Collin, 2004 SCC 59, [2004] 3 S.C.R. 257; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, L.R.C. (1985), ch. C-22.
Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, ch. 38, art. 7a),b),f),h), 24, 27, 34.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161; *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271; *Spooner Oils Ltd. et al. v. Turner Valley Gas Conservation Board (The)*, [1933] R.C.S. 629; *Dikranian c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 73, [2005] 3 R.C.S. 530.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc., division « Éconogros » c. Collin, 2004 CSC 59, [2004] 3 R.C.S. 257; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62,

62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Petro-Canada v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2009 BCCA 396, 98 B.C.L.R. (4th) 1; *Edmonton (City) v. 360Networks Canada Ltd.*, 2007 FCA 106, [2007] 4 F.C.R. 747; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895.

REFERRED TO:

Telecom Decision (October 11, 2012), CRTC 2012-556, online : <<http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2012/2012-556.pdf>>; *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, 2003 SCC 28, [2003] 1 S.C.R. 476; *Wheatland County v. Shaw Cablesystems Limited*, 2009 FCA 291, 394 N.R. 323; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339.

AUTHORS CITED

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *Broadcasting Regulatory Policy* (August 24, 2011), CRTC 2011-522, online: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2011/2011-522.pdf>>.
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. Report. « General Authorizations for Broadcasting Distribution Undertakings », 2011, online: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/distga.htm>>.
Driedger, E. A. "Statutes: Retroactive Retrospective Reflections" (1978), 56 *Can. Bar Rev.* 264.
Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.

APPEAL from certain provisions of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission's (CRTC) regulatory policy (*Telecom Regulatory Policy* (June 3, 2013), CRTC 2013-271, online: <<http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2013/2013-271.pdf>>) for providers of retail mobile wireless voice and data services. Appeal dismissed.

APPEARANCES

John Laskin and *Myriam Seers* for appellants.
Daniel Roussy and *Peter McCallum* for respondent
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.
David Fewer and *Tamir Israel* for respondents Open Media Engagement Network (OpenMedia.ca).

[2011] 3 R.C.S. 708; *Petro-Canada v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2009 BCCA 396, 98 B.C.L.R. (4th) 1; *Edmonton (Ville) c. 360Networks Canada Ltd.*, 2007 CAF 106, [2007] 4 R.C.F. 747; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895.

DÉCISIONS CITÉES :

Décision de télécom (11 octobre 2012), CRTC 2012-556, en ligne : <<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2012/2012-556.pdf>>; *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, 2003 CSC 28, [2003] 1 R.C.S. 476; *Wheatland (Comté) c. Shaw Cablesystems Limited*, 2009 CAF 291; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339.

DOCTRINE CITÉE

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Politique réglementaire de radiodiffusion* (24 août 2011), CRTC 2011-522, en ligne : <<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2011/2011-522.pdf>>.
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Rapport. « Autorisations générales pour les entreprises de distribution de radiodiffusion », 2011, en ligne : <<http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/distga.htm>>.
Driedger, E. A. « Statutes : Retroactive Retrospective Reflections » (1978), 56 *R. du B. can.* 264.
Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd. Markham (Ont.) : LexisNexis, 2014.

APPEL interjeté à l'encontre de certaines dispositions de la Politique réglementaire du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) (*Politique réglementaire de télécom* (3 juin 2013) CRTC 2013-271, en ligne : <<http://www.crtc.gc.ca/fra/archive/2013/2013-271.pdf>>) visant les fournisseurs de services vocaux et de données sans fil mobiles de détail. Appel rejeté.

ONT COMPARU

John Laskin et *Myriam Seers* pour les appelantes.
Daniel Roussy et *Peter McCallum* pour l'intimé
le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.
David Fewer et *Tamir Israel* pour l'intimée Open Media Engagement Network (OpenMedia.ca).

John Tyhurst and Sarah Sherhols for intervener
Attorney General of Canada.

John Tyhurst et Sarah Sherhols pour l'intervenant
le Procureur général du Canada.

SOLICITORS OF RECORD

Torys LLP, Toronto, for appellants.
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Gatineau, Quebec, for respondent
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.
Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic, Ottawa, for respondent Open Media
Engagement Network (OpenMedia.ca).
Deputy Attorney General of Canada, for intervener
Attorney General of Canada.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Torys LLP, Toronto, pour les appelants.
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Gatineau (Québec) pour
l'intimé le Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes.
*Clinique d'intérêt public et de politique d'Internet
du Canada*, Ottawa, pour l'intimée Open Media
Engagement Network (OpenMedia.ca).
Le sous-procureur général du Canada pour
l'intervenant le procureur général du Canada.

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

Voici les motifs du jugement rendu en français par

[1] PELLETIER J.A.: On June 3, 2013, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) issued *Telecom Regulatory Policy* (June 3, 2013), CRTC 2013-271 (the Wireless Code or the Code) which it described [at paragraph 1] as “a mandatory code of conduct for all providers of retail mobile wireless voice and data services”. The Code dealt with a number of consumer concerns with respect to wireless services including the opacity of wireless service contracts, excessive charges for data overages and data roaming, and early cancellation charges. The Code imposes a number of mandatory terms in future contracts between consumers and the appellants.

[1] LE JUGE PELLETIER, J.C.A. : Le 3 juin 2013, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC) a publié la *Politique réglementaire de télécom* (3 juin 2013), CRTC 2013-271 (le Code sur les services sans fil ou le Code), qu'il a décrite comme étant un [au paragraphe 1] « code de conduite obligatoire visant tous les fournisseurs de services vocaux et de données sans fil mobiles de détail ». Le Code traitait d'un certain nombre de préoccupations des consommateurs en ce qui a trait aux services sans fil, y compris l'opacité des contrats de services sans fil, les frais excessifs d'utilisation excédentaire de données et d'itinérance ainsi que les frais de résiliation anticipée. Le Code impose certaines clauses obligatoires dans les contrats qui seront conclus entre les consommateurs et les appelantes.

[2] The aspect of the Code which gives rise to the present appeal is the coming into force of these provisions. The Code provides that it will take effect on December 2, 2013, and will apply to all new or amended wireless service contracts offered from that day forward. However, and herein lies the rub, the Code goes on to stipulate that it will apply to all contracts, no matter when they were concluded, as of June 3, 2015 (the drop-dead date).

[2] L'aspect du Code qui a donné lieu au présent appel est l'entrée en vigueur des dispositions portant sur ce qui précède. Le Code prévoit qu'il entrera en vigueur le 2 décembre 2013 et qu'il s'appliquera à tout nouveau contrat de services sans fil et à tout contrat modifié à partir de cette date. Cependant, et c'est là que le bât blesse, le Code prévoit par la suite qu'il s'appliquera à tous les contrats, peu importe leur date de signature, à compter du 3 juin 2015 (le délai guillotine).

[3] The drop-dead date is a problem because there are a large number of three-year contracts which will not have matured by June 3, 2015. Should wireless customers take advantage of the Code by cancelling these contracts before their maturity date, the appellants (the wireless service providers) will be unable to collect early cancellation fees on those contracts even though they may not have fully recovered any incentives offered to consumers to enter into those contracts, incentives which usually took the form of discounted equipment prices.

[4] A number of the affected wireless service providers (i.e. cell phone companies) have challenged the CRTC's imposition of a drop-dead date on the ground that it is beyond the CRTC's jurisdiction to make retrospective rules or to interfere with vested rights.

[5] For the reasons that follow, I would dismiss the appeal with costs.

I. LEGAL AND FACTUAL MATRIX

[6] The CRTC is a creation of the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*, R.S.C., 1985, c. C-22. The powers of the CRTC are set out in various pieces of legislation, including the *Telecommunications Act*, S.C. 1993, c. 38 (the Act). Broadly speaking, it is charged with the regulation of the telecommunications industry in Canada. Pursuant to section 34 of the Act, the CRTC has the power to refrain from the exercise of its regulatory mandate in relation to a telecommunications service or a class of service “where the Commission finds as a question of fact that to refrain would be consistent with the Canadian telecommunications policy objectives.” Historically, the CRTC has chosen not to regulate the wireless communications industry.

[7] In 2012, the CRTC undertook a public consultation to determine if conditions in the wireless industry had changed so that its policy of forbearance should be reviewed. Following that consultation, it concluded that

[3] Le délai guillotine pose problème, en raison de la quantité importante de contrats de trois ans qui n’auront pas expiré en date du 3 juin 2015. Si les consommateurs de services sans fil profitent des dispositions du Code en résiliant ces contrats avant leur date d’expiration, les appelantes (les fournisseurs de services sans fil) seront incapables de percevoir les frais de résiliation anticipée prévus par ces contrats, et ce, même si elles n’ont peut-être pas pleinement récupéré les mesures incitatives offertes aux consommateurs pour que ceux-ci concluent ces contrats, mesures qui prenaient habituellement la forme de remises sur les prix des appareils.

[4] Un certain nombre de fournisseurs de services sans fil concernés (c.-à-d., les sociétés de téléphonie mobile) ont contesté l'imposition, par le CRTC, d'une date guillotine, au motif que le CRTC n'a pas compétence pour adopter des règles à portée rétrospective ou portant atteinte à des droits acquis.

[5] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis de rejeter l'appel, avec dépens.

I. LA MATRICE JURIDIQUE ET FACTUELLE

[6] Le CRTC est une création de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, L.R.C. (1985), ch. C-22. Les pouvoirs du CRTC sont prévus dans plusieurs textes de loi, notamment la *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38 (la Loi). De manière générale, le CRTC est chargé de réglementer l'industrie des télécommunications au Canada. Conformément à l'article 34 de la Loi, le CRTC a le pouvoir de s'abstenir d'exercer ses pouvoirs et fonctions de réglementation à l'égard des services ou catégories de services « dans les cas où il conclut, comme question de fait, que son abstention serait compatible avec la mise en œuvre de la politique canadienne de télécommunication ». Traditionnellement, le CRTC a choisi de ne pas réglementer l'industrie des communications sans fil.

[7] En 2012, le CRTC a entrepris une consultation publique afin de déterminer si les conditions dans l'industrie des services sans fil avaient changé de sorte qu'il devrait réexaminer sa politique d'abstention. À la suite

it need not embark upon regulation of wireless rates but that, in response to broad consumer dissatisfaction with various terms of service, it should promulgate a code of conduct for wireless service providers. The CRTC found its power to do so in section 24 of the Act and in the objectives of Canada's telecommunications policy, as articulated in paragraphs 7(a), (b), (f), and (h) of the Act: see *Telecom Decision* (October 11, 2012), CRTC 2012-556, at paragraphs 22–27. The provisions relied upon by the CRTC are reproduced below for ease of reference:

de cette consultation, le CRTC a conclu qu'il n'était pas nécessaire de procéder à la réglementation des tarifs en matière de services sans fil, mais que, compte tenu de l'insatisfaction généralisée des consommateurs à l'égard des diverses modalités de services, il devrait promulguer un code de conduite pour les fournisseurs de services sans fil. Le CRTC a tiré son pouvoir de faire une telle chose de l'article 24 de la Loi et des objectifs énoncés dans la politique canadienne de télécommunication, tels qu'ils sont formulés aux alinéas 7a), b), f), et h) de la Loi : voir *Décision de télécom* (11 octobre 2012), CRTC 2012-556, aux paragraphes 22 à 27. Les dispositions sur lesquelles le CRTC s'est fondé sont reproduites ci-dessous, par souci de commodité :

Conditions of service

24. The offering and provision of any telecommunications service by a Canadian carrier are subject to any conditions imposed by the Commission or included in a tariff approved by the Commission.

24. L'offre et la fourniture des services de télécommunication par l'entreprise canadienne sont assujetties aux conditions fixées par le Conseil ou contenues dans une tarification approuvée par celui-ci.

Conditions de commercialisation

Objectives

7. It is hereby affirmed that telecommunications performs an essential role in the maintenance of Canada's identity and sovereignty and that the Canadian telecommunications policy has as its objectives

7. La présente loi affirme le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes; la politique canadienne de télécommunication vise à :

Politique

(a) to facilitate the orderly development throughout Canada of a telecommunications system that serves to safeguard, enrich and strengthen the social and economic fabric of Canada and its regions;

a) favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;

(b) to render reliable and affordable telecommunications services of high quality accessible to Canadians in both urban and rural areas in all regions of Canada;

b) permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité;

...

[...]

(f) to foster increased reliance on market forces for the provision of telecommunications services and to ensure that regulation, where required, is efficient and effective;

f) favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication et assurer l'efficacité de la réglementation, dans le cas où celle-ci est nécessaire;

...

[...]

(h) to respond to the economic and social requirements of users of telecommunications services.

h) satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication.

[8] Following extensive consultations with the public and the industry, the CRTC developed the Wireless Code. It addresses a number of issues but the relevant ones, for our purposes, are early cancellation charges and the coming into force of the Code itself.

[9] The CRTC noted in the Code that consumers considered that three year contracts combined with early cancellation charges made it difficult for them to change wireless service providers and to keep up with technological change. The CRTC concluded that consumers should be able to switch wireless service providers, upgrade devices and take advantage of competitive offers every two years “in order to contribute to a more dynamic wireless marketplace and to enable consumers to take advantage of technological advances”: Wireless Code, at paragraph 216.

[10] The CRTC went on to conclude that the fundamental barrier to consumers taking advantage of competitive offers every two years was not the use of three year contracts but the high early cancellation fees: Wireless Code, at paragraph 217. This led it to conclude that “early cancellation fees must be significantly limited to empower consumers to take advantage of competitive offers and technological advances at least every two years”: Wireless Code, at paragraph 218. The CRTC went on to find that it was appropriate to limit the period over which early cancellation fees would be payable to 24 months which, in the CRTC’s view, would minimize the costs of switching wireless service providers and ultimately result in a more competitive marketplace.

[11] Insofar as the calculation of early cancellation fees is concerned, the CRTC found that the relevant factors were (1) whether a mobile device is offered at a reduced price as part of the contract (“a subsidized device”) and (2) whether the contract is for a fixed term or an indefinite term. When the CRTC’s conclusions

[8] À la suite de longues consultations avec le public et avec l’industrie, le CRTC a élaboré le Code des services sans fil. Ce code traite d’un certain nombre de questions, mais, pour nos besoins, les questions qui nous intéressent sont les frais de résiliation anticipée et l’entrée en vigueur du Code lui-même.

[9] Le CRTC a fait remarquer dans le Code que les consommateurs étaient d’avis que les contrats de trois ans associés à des frais de résiliation anticipée élevés faisaient en sorte qu’il était difficile pour eux de changer de fournisseurs de services sans fil et de profiter des nouveautés technologiques. Le CRTC a conclu que les consommateurs devraient pouvoir changer de fournisseurs de services sans fil, obtenir un appareil plus performant et tirer profit des offres concurrentielles au moins tous les deux ans, « afin de contribuer à un marché des services sans fil plus dynamique et de permettre aux consommateurs de tirer profit des nouveautés technologiques » : voir le Code sur les services sans fil, au paragraphe 216.

[10] Le CRTC a ensuite conclu que le principal obstacle pour les consommateurs qui veulent tirer profit des offres concurrentielles tous les deux ans n’est pas la disponibilité des contrats de trois ans sur le marché, mais plutôt les frais élevés de résiliation anticipée : voir le Code sur les services sans fil, au paragraphe 217. Cela l’a mené à conclure que « les frais de résiliation anticipée doivent être grandement limités afin de permettre aux consommateurs de tirer profit des offres concurrentielles et des nouveautés technologiques au moins tous les deux ans » : voir le Code sur les services sans fil, au paragraphe 218. Le CRTC a ensuite jugé qu’il convenait de limiter à 24 mois la période maximale à laquelle peuvent s’appliquer des frais de résiliation anticipée, de sorte que, selon le CRTC, cela réduira les coûts des consommateurs lorsqu’ils changent de fournisseurs de services sans fil, et en fin de compte, favorisera un marché plus dynamique.

[11] En ce qui concerne le calcul des frais de résiliation anticipée, le CRTC a conclu que les facteurs pertinents étaient les suivants : 1) le fait qu’un appareil mobile soit ou non fourni à un prix réduit dans le cadre du contrat (un appareil subventionné) et 2) la durée du contrat (déterminée ou indéterminée). Lorsqu’on

with respect to early cancellation fees are applied to various combinations of factors (1) and (2), the result is the formula for calculation for early cancellation fees set out at paragraph 234 of the Code, reproduced below for ease of reference:

If a customer cancels a contract before the end of the commitment period, a WSP [wireless service provider] must not charge the customer any fee or penalty other than the early cancellation fee, which must be calculated in the manner set out below:

(i) When a subsidized device is provided as part of the contract

a) for fixed-term contracts: The early cancellation fee must not exceed the value of the device subsidy. The early cancellation fee must be reduced by an equal amount each month, for the *lesser* of 24 months or the total number of months in the contract term, such that the early cancellation fee is reduced to \$0 by the end of the period.

b) for indeterminate contracts: The early cancellation fee must not exceed the value of the device subsidy. The early cancellation fee must be reduced by an equal amount each month, over a maximum of 24 months, such that the early cancellation fee is reduced to \$0 by the end of the period.

(ii) When the contract does not include a subsidized device

a) for fixed-term contracts: The early cancellation fee must not exceed the *lesser* of \$50 or 10 percent of the minimum monthly charge for the remaining months of the contract, up to a maximum of 24 months. The early cancellation fee must be reduced to \$0 by the end of that period.

b) for indeterminate contracts: A WSP must not charge an early cancellation fee. [Bold in original.]

[12] Had the Code provided that these conditions would apply going forward as of a given date, this appeal would not have been taken. But the Code provided that it would apply to all new and amended contracts beginning December 2, 2013, until June 3, 2015, at which point the Code would apply to all contracts, no matter when they were concluded.

applique les conclusions du CRTC concernant les frais de résiliation anticipée aux diverses combinaisons des facteurs 1) et 2), il en résulte la formule de calcul des frais de résiliation anticipée exposée au paragraphe 234 du Code, qui est reproduite ci-dessous par souci de commodité :

Si le client résilie le contrat avant la fin de la période d'engagement, le FSSF [fournisseur de services sans fil] ne doit pas facturer au client des frais ou pénalités autres que les frais de résiliation anticipée. Ces frais doivent être calculés de la manière indiquée ci-dessous :

(i) Si un appareil subventionné a été fourni dans le cadre du contrat

a) Pour les contrats à durée déterminée : Les frais de résiliation anticipée ne doivent pas dépasser la valeur de la subvention de l'appareil. Les frais de résiliation anticipée doivent être réduits par un montant égal chaque mois de manière à atteindre 0 \$ à la fin d'une période équivalente *au moins* entre 24 mois et le nombre total de mois du contrat.

b) Pour les contrats à durée indéterminée : Les frais de résiliation anticipée ne doivent pas dépasser la valeur de la subvention de l'appareil. Les frais de résiliation anticipée doivent être réduits par un montant égal chaque mois au cours d'une période maximale de 24 mois, de manière à atteindre 0 \$ à la fin de la période.

(ii) Si le contrat ne comprend pas d'appareil subventionné

a) Pour les contrats à durée déterminée : Les frais de résiliation anticipée ne doivent pas dépasser *le moins* des montants suivants : 50 \$ ou 10 % du montant des frais mensuels minimaux pour les mois restants du contrat (maximum de 24 mois). Les frais de résiliation anticipée doivent être réduits à 0 \$ à la fin de la période.

b) Pour les contrats à durée indéterminée : Le FSSF ne doit pas imposer de frais de résiliation anticipée. [En caractère gras dans l'original.]

[12] Cet appel n'aurait pas été interjeté si le Code avait prévu que ces conditions seraient applicables de manière prospective à partir d'une date donnée. Toutefois, le Code prévoyait qu'il s'appliquerait à tous les nouveaux contrats et aux contrats modifiés, à compter du 2 décembre 2013 jusqu'au 3 juin 2015, date à partir de laquelle il s'appliquerait à tous les contrats, peu importe leur date de signature.

[13] The CRTC set out its rationale for its conclusions on this point at paragraphs 360–367 of the Code. As this rationale will be examined in detail later in these reasons, it is sufficient, at this point, to summarize its reasoning. The purpose of the Code is to ensure that consumers can make informed choices and thereby make the market more dynamic. The CRTC considered that it was in the best interests of consumers that the Code be implemented as soon as possible and that it was essential that the transition period to full implementation of the Code be as short as possible, having regard to the practical constraints faced by the wireless service providers. The optimum time to make the Code applicable to all contracts is June 3, 2015, which balanced the need for speedy implementation and the costs imposed on the wireless service providers.

[14] The CRTC’s determination on the issue of implementation date is found in paragraphs 368–369 of the Code:

In light of the above, the Commission determines that all aspects of the Wireless Code will take effect on **2 December 2013**.

The Commission finds that where an obligation relates to a specific contractual relationship between a WSP and a customer, the Wireless Code should apply if the contract is entered into, amended, renewed, or extended on or after **2 December 2013**. In addition, in order to ensure that all consumers are covered by the Wireless Code within a reasonable time frame, the Wireless Code should apply to all contracts, no matter when they were entered into, by no later than **3 June 2015**. [Bold characters in original; underlining added.]

[15] Further on in the Code, at paragraph 394, the CRTC specifically directs that wireless service providers provide services to consumers and small businesses according to the terms of the Code, as a condition of providing these services pursuant to section 24 of the Act.

[16] The relief sought in this appeal is that the second sentence of paragraph 369, underlined above, be struck out.

[13] Le CRTC justifie ses conclusions à cet égard aux paragraphes 360 à 367 du Code. Comme cette justification sera examinée en détail plus loin dans les présents motifs, il suffit, à ce stade-ci, d’en résumer le raisonnement. L’objet du Code est de veiller à ce que les consommateurs soient en mesure de faire des choix éclairés dans un marché concurrentiel et de rendre ce marché plus dynamique. Le CRTC a jugé qu’il était dans l’intérêt des consommateurs de mettre en œuvre le Code le plus tôt possible et qu’il était essentiel que la période de transition vers la mise en œuvre intégrale du Code soit aussi courte que possible, compte tenu des contraintes pratiques auxquelles les fournisseurs de services sans fil sont exposés. Le meilleur moment pour rendre le Code applicable à tous les contrats est le 3 juin 2015, ce qui constitue un juste milieu entre la nécessité de mettre le Code en œuvre rapidement et les coûts que celui-ci impose aux fournisseurs de services sans fil.

[14] La décision du CRTC quant à la question de la date de mise en œuvre est exposée aux paragraphes 368 et 369 du Code :

À la lumière de ce qui précède, le Conseil détermine que l’ensemble du Code sur les services sans fil entrera en vigueur le **2 décembre 2013**.

Le Conseil conclut que lorsqu’une obligation portant sur un lien contractuel précis qui existe entre un FSSF [fournisseur de services sans fil] et un client, le Code sur les services sans fil doit s’appliquer au contrat si celui-ci est conclu, modifié, renouvelé ou prolongé le **2 décembre 2013** ou par la suite. De plus, pour faire en sorte que tous les consommateurs bénéficient des mesures de protection prévues au Code sur les services sans fil dans un délai raisonnable, le Code doit s’appliquer à tous les contrats, peu importe leur date de signature, au plus tard le **3 juin 2015**. [Les caractères gras sont dans l’original, le soulignement ajouté.]

[15] Plus loin dans le Code, au paragraphe 394, le CRTC ordonne spécifiquement aux fournisseurs de services sans fil de fournir des services aux particuliers ou aux petites entreprises selon les modalités prévues par le Code, à titre de condition pour fournir ces services, conformément à l’article 24 de la Loi.

[16] Les appelantes recherchent par le présent appel la radiation de la deuxième phrase du paragraphe 369, soulignée ci-dessus.

II. ISSUES

1. Does paragraph 369 of the Code, in particular the second sentence thereof, operate retrospectively or affect vested rights?
2. If so, what is the standard of review of the CRTC's decision to make such an order?
3. Having regard to the standard of review, and if it is the case that the second sentence of paragraph 369 gives the Code retrospective effect, was the CRTC's decision to give it that effect reasonable?
 1. Does paragraph 369 of the Code, in particular the second sentence thereof, operate retrospectively or affect vested rights?

[17] The wireless service providers' case turns on two related questions which are essentially two aspects of the same question. The two questions are whether the CRTC has jurisdiction to make retrospective orders and to make orders which interfere with vested rights. It appears to me that orders which interfere with vested rights must necessarily have retrospective (if not retroactive) effect since the rights were acquired before the orders were made. The question arises because it is alleged that the second sentence of paragraph 369 either has retrospective application or that it interferes with vested rights. The first point which must be addressed is whether this premise is correct, in the sense that the wireless service providers' characterization of the issue is legally sound.

[18] The *locus classicus* of the explanation of the difference between retroactive and retrospective legislation is found in E. A. Driedger, "Statutes: Retroactive Retrospective Reflections" (1978), 56 *Can. Bar Rev.* 264, at pages 268–269, quoted with approval in *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc., division*

II. LES QUESTIONS EN LITIGE

1. Le paragraphe 369 du Code, plus particulièrement la deuxième phrase de celui-ci, s'applique-t-il de façon rétrospective ou porte-t-il atteinte à des droits acquis?
2. Le cas échéant, quelle est la norme de contrôle applicable à la décision du CRTC de rendre une telle ordonnance?
3. Compte tenu de la norme de contrôle applicable et si la deuxième phrase du paragraphe 369 confère bel et bien un effet rétrospectif au Code, la décision du CRTC de lui donner un tel effet était-elle raisonnable?
 1. Le paragraphe 369 du Code, plus particulièrement la deuxième phrase de celui-ci, s'applique-t-il de façon rétrospective ou porte-t-il atteinte à des droits acquis?

[17] La cause des fournisseurs de services sans fil repose sur deux questions connexes qui constituent essentiellement deux aspects d'une même question. Les deux questions sont à savoir si le CRTC a compétence pour rendre des ordonnances à effet rétrospectif et pour rendre des ordonnances portant atteinte à des droits acquis. Il me semble que les ordonnances qui portent atteinte à des droits acquis doivent nécessairement avoir un effet rétrospectif (sinon, un effet rétroactif), puisque les droits ont été acquis avant le prononcé des ordonnances. La question se pose parce qu'il est allégué que la deuxième phrase du paragraphe 369 s'applique soit de façon rétrospective ou qu'elle porte atteinte à des droits acquis. Le premier point dont il faut traiter est celui de savoir si cet énoncé est correct, c'est-à-dire, si la description de la question par les fournisseurs de services sans fil est juridiquement valide.

[18] L'autorité qui permet d'expliquer la différence entre une loi rétroactive et une loi rétrospective est l'article d'E. A. Driedger, « Statutes : Retroactive Retrospective Reflections » (1978), 56 *R. du B. can.* 264, aux pages 268 et 269, cité avec approbation dans l'arrêt *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc., division*

“*Éconogros*” v. *Collin*, 2004 SCC 59, [2004] 3 S.C.R. 257, at paragraph 46:

A retroactive statute is one that operates as of a time prior to its enactment. A retrospective statute is one that operates for the future only. It is prospective, but it imposes new results in respect of a past event. A retroactive statute *operates backwards*. A retrospective statute *operates forwards*, but it looks backwards in that it attaches new consequences *for the future* to an event that took place before the statute was enacted. A retroactive statute changes the law from what it was; a retrospective statute changes the law from what it otherwise would be with respect to a prior event. [Italics in original; underlining added.]

[19] In the present case, the question is whether the second sentence of paragraph 369 operates retrospectively by attaching new consequences to an event that took place before the Code was enacted. Prior to the enactment of the Code, a consumer who sought early termination of a service contract which provided for the payment of early cancellation fees would be liable to pay those fees. After the enactment of the Code, the same consumer, subject to the same contract, could, after June 3, 2015, terminate that contract without being liable for early cancellation fees. Thus, with the passage of the Code, the consequences of early termination after June 3, 2015, have been changed for both the consumer and the wireless service provider. The consumer is relieved from an obligation which he would otherwise have had in the event of early cancellation and the wireless service provider is deprived of a remedy it would otherwise have had in the event of early cancellation. The present consequences of a past act are changed by the application of the Code to contracts concluded before the Code came into force.

[20] As for the question of interference with vested rights, the respondents’ argument is that payment of early cancellation fees is contingent upon early cancellation and therefore is not a vested right. That argument ignores the reality of the transaction between the consumer and the wireless service provider. Where a wireless service provider offers the consumer a device at a discounted price in return for the consumer entering into a contract of a given length, it has a vested right to

« *Éconogros* » c. *Collin*, 2004 CSC 59, [2004] 3 R.C.S. 257, au paragraphe 46 :

[TRADUCTION] Une loi rétroactive est une loi qui s’applique à une époque antérieure à son adoption. Une loi rétrospective ne dispose qu’à l’égard de l’avenir. Elle vise l’avenir, mais elle impose de nouvelles conséquences à l’égard d’événements passés. Une loi rétroactive agit à l’égard du passé. Une loi rétrospective agit pour l’avenir, mais elle jette aussi un regard vers le passé en ce sens qu’elle attache de nouvelles conséquences à l’avenir à l’égard d’un événement qui a eu lieu avant l’adoption de la loi. Une loi rétroactive modifie la loi par rapport à ce qu’elle était; une loi [rétrospective] rend la loi différente de ce qu’elle serait autrement à l’égard d’un événement antérieur. [En italique dans l’original; le soulignement ajouté.]

[19] En l’espèce, la question à trancher est de savoir si la deuxième phrase du paragraphe 369 s’applique de façon rétrospective en attachant de nouvelles conséquences à l’égard d’un événement qui a eu lieu avant l’adoption du Code. Avant l’adoption du Code, un consommateur qui cherchait à résilier de façon anticipée un contrat de services qui prévoyait le paiement de frais de résiliation anticipée était tenu de payer ces frais. Avec l’adoption du Code, le même consommateur assujéti au même contrat pourra, après le 3 juin 2015, résilier ce contrat sans être tenu de payer les frais de résiliation anticipée. Ainsi, l’adoption du Code a changé les conséquences de la résiliation anticipée après le 3 juin 2015, tant pour le consommateur que pour le fournisseur de services sans fil. Le consommateur est dégagé d’une obligation qu’il aurait autrement dû assumer en cas de résiliation anticipée et le fournisseur de services sans fil est privé d’un recours dont il aurait pu autrement se prévaloir en cas de résiliation anticipée. Les conséquences actuelles d’un acte passé sont modifiées par l’application du Code aux contrats conclus avant l’entrée en vigueur du Code.

[20] Quant à la question de l’atteinte aux droits acquis, les intimés font valoir que le paiement des frais de résiliation anticipée dépend de la résiliation anticipée et qu’il ne s’agit donc pas d’un droit acquis. Cet argument ne tient pas compte de la réalité de la transaction entre le consommateur et le fournisseur de services sans fil. Lorsqu’un fournisseur de services sans fil offre au consommateur un appareil à prix réduit en contrepartie de la conclusion d’un contrat à durée déterminée, ce

the revenue stream provided in the contract, including the portion attributable to repayment of the device subsidy. It is true that there is an element of contingency in the payment of early cancellation charges since these do not become payable except in the event of early cancellation. But to the extent that early cancellation charges are simply the accelerated repayment of a portion of the contract amount, they are simply a different mode of discharging a present obligation.

[21] The same argument can be made in the case where a consumer receives a lower rate in return for entering into a fixed term contract. The wireless service provider has a vested right to the revenue stream fixed by the contract. To the extent that the early cancellation charge is the accelerated payment of a portion of that revenue stream, it too is simply a different mode of payment of an existing obligation.

[22] As a result, I am of the view that the application of the Code to contracts concluded before the Code came into effect is an interference with vested rights and gives the Code retrospective application.

2. If so, what is the standard of review of the CRTC's decision to make such an order?

[23] The question in issue is whether the Act authorizes the CRTC to make rulings with retrospective effect or which interfere with vested rights?

[24] It is important to note that the CRTC did not explicitly address this issue even though the matter was argued before it and it was provided with a legal opinion which said it did not have the power to make such an order: A.B. [Appeal Book], pages 2342–2349. As a result, this is similar to *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654 (*Alberta Teachers*), where the issue was an implied decision on a point which had not been argued before the tribunal. This is a case where the tribunal implicitly decided an issue which was argued before it by making the order it did.

fournisseur a un droit acquis à l'égard du flux de revenus prévu dans le contrat, y compris de la partie attribuable au remboursement de la subvention de l'appareil. Le paiement des frais de résiliation anticipée a certes un certain caractère aléatoire, puisque ces frais ne sont exigibles qu'en cas de résiliation anticipée. Toutefois, si les frais de résiliation anticipée constituent simplement le remboursement accéléré d'une partie du montant du contrat, ils ne sont qu'une façon différente de se décharger d'une obligation existante.

[21] Le même argument peut être invoqué dans le cas où un consommateur paie des frais réduits en contrepartie de la conclusion d'un contrat à durée déterminée. Le fournisseur de services sans fil a un droit acquis à l'égard du flux de revenus établi par le contrat. Si les frais de résiliation anticipée constituent le paiement accéléré d'une partie de ce flux de revenus, eux aussi ne sont qu'un mode de paiement différent d'une obligation existante.

[22] Par conséquent, je suis d'avis que l'application du Code aux contrats conclus avant son entrée en vigueur porte atteinte à des droits acquis et confère au Code une application rétrospective.

2. Le cas échéant, quelle est la norme de contrôle applicable à la décision du CRTC de rendre une telle ordonnance?

[23] La question à trancher est de savoir si la Loi autorise le CRTC à rendre des décisions ayant un effet rétrospectif ou portant atteinte à des droits acquis.

[24] Il est important de souligner que le CRTC n'a pas expressément traité de cette question, même si elle a été plaidée devant lui et qu'il a reçu un avis juridique précisant que le CRTC n'avait pas le pouvoir de rendre une telle ordonnance : dossier d'appel, aux pages 2342 à 2349. Par conséquent, cette situation est similaire à celle dans l'arrêt *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654 (*Alberta Teachers*), où la question en litige était une décision implicite sur une question qui n'avait pas été plaidée devant le tribunal. Il s'agit d'une affaire où le tribunal a implicitement tranché une question qui

[25] If the standard of review is correctness, the absence of reasons is not an issue because the reviewing court simply provides its own view of the correct decision. That said, the absence of reasons does not allow the reviewing court to default to a correctness standard of review: see *Alberta Teachers*, at paragraph 50. On the other hand, if the standard of review is reasonableness, the question of how reasonableness is to be assessed in the absence of reasons arises.

[26] The Supreme Court's decision in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraphs 47–48, made the tribunal's reasons the centerpiece of the reasonableness analysis. In *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, at paragraph 14, the Supreme Court nuanced this position when it held that adequacy of reasons was not a stand-alone ground of review and that "reasons must be read together with the outcome and serve the purpose of showing whether the result falls within a range of possible outcomes." In *Alberta Teachers*, the Supreme Court, drawing on *Dunsmuir*, held that while reasonableness could be assessed by reference to the reasons "which could be offered in support of a decision" there were limits to this power to supplement a tribunal's reasons: see *Alberta Teachers*, at paragraph 53. Quoting from the British Columbia Court of Appeal's decision in *Petro-Canada v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2009 BCCA 396, 98 B.C.L.R. (4th) 1, at paragraphs 53 and 56, the Supreme Court found that a court could not "reformulate a tribunal's decision in a way that casts aside an unreasonable chain of analysis in favour of the court's own rationale for the result": *Alberta Teachers*, at paragraph 54.

[27] How then is a reviewing Court to proceed in circumstances such as this? Generally speaking, the matter should be remitted to the tribunal to allow it to

avait été plaidée devant lui en rendant une ordonnance comme il l'a fait.

[25] Si la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte, l'absence de motifs ne pose pas problème, parce que la cour de révision donne simplement son propre avis quant à la décision qui serait correcte. Cela étant dit, l'absence de motifs ne permet pas à la cour de révision d'appliquer par défaut la norme de contrôle de la décision correcte : voir *Alberta Teachers*, au paragraphe 50. En revanche, si la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable, la question de savoir comment le caractère raisonnable peut être apprécié en l'absence de motifs se pose.

[26] L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), aux paragraphes 47 et 48, a fait des motifs du tribunal l'élément central de l'analyse du caractère raisonnable. Dans l'arrêt *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, au paragraphe 14, la Cour suprême du Canada a nuancé cette position lorsqu'elle a statué que l'insuffisance des motifs ne constitue pas à elle seule un motif justifiant le contrôle et que les « motifs doivent être examinés en corrélation avec le résultat et ils doivent permettre de savoir si ce dernier fait partie des issues possibles ». Dans l'arrêt *Alberta Teachers*, en se fondant sur l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême du Canada a statué que, bien que le caractère raisonnable puisse être apprécié en fonction des motifs « qui pourraient être donnés à l'appui d'une décision », il y avait des limites à ce pouvoir de compléter les motifs d'un tribunal : voir *Alberta Teachers*, au paragraphe 53. Citant l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Petro-Canada v. British Columbia (Workers' Compensation Board)*, 2009 BCCA 396, 98 B.C.L.R. (4th) 1, aux paragraphes 53 et 56, la Cour suprême du Canada a conclu qu'une cour ne pouvait pas « reformuler la décision en substituant à l'analyse qu'elle juge déraisonnable sa propre justification du résultat » : *Alberta Teachers*, au paragraphe 54.

[27] Comment alors une cour de révision doit-elle procéder dans de telles circonstances? De façon générale, la question doit être renvoyée au tribunal pour qu'il

give reasons which can then form the basis of a reasonableness analysis. However, given the fact that June 3, 2015, is rapidly approaching, that is not an option here. Where a reasonable basis for the decision is apparent to the reviewing court, the decision should simply be upheld as reasonable. However, it will generally be inappropriate to find that there is no reasonable basis for the tribunal's decision without giving it an opportunity to provide one: see *Alberta Teachers*, at paragraph 55. While this is very respectful of a tribunal's jurisdiction, it is cold comfort indeed to the parties, particularly in a case such as this where the point in issue was argued before the tribunal. In such a case, fairness to the parties requires that the reviewing court undertake its own standard of review analysis and, if it concludes that the applicable standard is reasonableness, assess the reasonableness of the decision. This is what I propose to do.

[28] The question then is whether the standard of review of the CRTC's interpretation of section 24 of the Act, as implemented in the second sentence of paragraph 369, is correctness or reasonableness.

[29] The wireless service providers argue that this is either a question of jurisdiction or a question of general importance to the legal system which is outside the CRTC's special expertise. They rely on the authority of this Court's decision in *Edmonton (City) v. 360Networks Canada Ltd.*, 2007 FCA 106, [2007] 4 F.C.R. 747 (*360Networks*). In that case, this Court, citing *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, 2003 SCC 28, [2003] 1 S.C.R. 476, held that the question of whether the CRTC had the legal authority to hear an application about fees to be paid for use of municipal lands was reviewable on the standard of correctness because the question was one of statutory interpretation in relation to a question which was of general importance to the legal system and did not engage the CRTC's specialized expertise. The appellants argue the CRTC has no special expertise in the interpretation of the Act to determine if it has the legal authority to promulgate a Code with retrospective effect.

puisse donner des motifs, lesquels peuvent alors constituer le fondement d'une analyse du caractère raisonnable. Cependant, comme le 3 juin 2015 approche à grands pas, cela n'est pas possible en l'espèce. Lorsque la décision a un fondement raisonnable manifeste, la cour de révision devrait simplement la déclarer raisonnable et la confirmer. Cependant, il ne convient généralement pas de conclure à l'absence d'assise raisonnable sans offrir d'abord au tribunal la possibilité d'en fournir une : voir *Alberta Teachers*, au paragraphe 55. Bien que cela fasse preuve de déférence à l'égard de la compétence d'un tribunal, ce n'est qu'une bien maigre consolation pour les parties, particulièrement dans une affaire comme celle-ci, où la question en litige a été plaidée devant le tribunal. En pareil cas, l'équité envers les parties exige que la cour de révision effectue sa propre analyse relative à la norme de contrôle et, si elle conclut que la norme applicable est celle de la décision raisonnable, qu'elle apprécie le caractère raisonnable de la décision. C'est ce que je me propose de faire.

[28] La question qui se pose est donc de savoir si la norme de contrôle applicable à l'interprétation par le CRTC de l'article 24 de la Loi, tel qu'il a été appliqué à la deuxième phrase du paragraphe 369, est la norme de la décision correcte ou de la décision raisonnable.

[29] Les fournisseurs de services sans fil soutiennent qu'il s'agit d'une question de compétence ou d'une question d'importance générale pour le système juridique qui ne fait pas appel à l'expertise particulière du CRTC. Ils se fondent sur l'arrêt que la Cour a rendu dans l'affaire *Edmonton (Ville) c. 360Networks Canada Ltd.*, 2007 CAF 106, [2007] 4 R.C.F. 747 (*360Networks*). Dans cette affaire, la Cour, citant l'arrêt *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, 2003 CSC 28, [2003] 1 R.C.S. 476, a statué que la question de savoir si le CRTC était légalement habilité à statuer sur une demande relative aux frais devant être payés pour l'utilisation des terrains de la municipalité était susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte, parce que la question qui se posait était une question d'interprétation législative qui se rapportait à une question d'importance générale pour le système juridique et qui ne relevait pas des connaissances spécialisées du CRTC. Les appelantes allèguent que le

[30] I note that in *Wheatland County v. Shaw Cablesystems Limited*, 2009 FCA 291, 394 N.R. 323 (*Wheatland*), this Court resiled from the position taken in *360Networks* in light of the later jurisprudence of the Supreme Court in *Dunsmuir and Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339: see *Wheatland*, at paragraphs 52–54.

[31] The current state of the law on this question was recently summarized by the Supreme Court in *Tervita Corp. v. Canada (Commissioner of Competition)*, 2015 SCC 3, [2015] 1 S.C.R. 161, at paragraph 35:

The questions at issue are questions of law arising under the Tribunal's home statute and therefore a standard of reasonableness presumptively applies (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 54; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, at para. 28, per Fish J.; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at para. 30).

[32] Since the interpretation of the Act, and in particular section 24 is a question of law, the reasonableness standard presumptively applies. That presumption can be rebutted in a limited number of ways (*Mouvement laïque Québécois v. Saguenay (City)*, 2015 SCC 16, [2015] 2 S.C.R. 3, at paragraphs 46–47):

One case in which it can be rebutted is where a contextual analysis reveals that the legislature clearly intended not to protect the tribunal's jurisdiction in relation to certain matters; the existence of concurrent and non-exclusive jurisdiction on a given point of law is an important factor in this regard (*Tervita*, at paras. 35-36 and 38-39; *McLean*, at para. 22; *Rogers*, at para. 15).

Another such case is where general questions of law are raised that are of importance to the legal system and fall outside the specialized administrative tribunal's area of expertise (*Dunsmuir*, at paras. 55 and 60).

CRTC ne possède pas les connaissances spécialisées en matière d'interprétation de la Loi pour décider s'il a l'autorisation légale de promulguer un code ayant un effet rétroactif.

[30] Je souligne que, dans l'arrêt *Wheatland (Comté) c. Shaw Cablesystems Limited*, 2009 CAF 291 (*Wheatland*), la Cour est revenue sur la position qu'elle avait adoptée dans l'arrêt *360Networks* à la lumière des arrêts ultérieurs de la Cour suprême du Canada dans les affaires *Dunsmuir* et *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339 : voir *Wheatland*, aux paragraphes 52 à 54.

[31] La Cour suprême du Canada a récemment résumé l'état actuel du droit sur cette question dans l'arrêt *Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161, au paragraphe 35 :

Les questions en litige sont des questions de droit qui concernent la loi constitutive du Tribunal. La norme de contrôle de la décision raisonnable est présumée applicable (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 54; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, par. 28, le juge Fish; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 30).

[32] Comme l'interprétation de la Loi, et en particulier de l'article 24, est une question de droit, la norme de la décision raisonnable est présumée s'appliquer. Cette présomption peut être réfutée de quelques façons seulement (*Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3, aux paragraphes 46 et 47) :

[...] Ce peut être le cas lorsqu'une analyse contextuelle révèle une intention claire du législateur de ne pas protéger la compétence du tribunal à l'égard de certaines questions; l'existence d'une compétence concurrente et non exclusive sur un même point de droit est un facteur important à considérer à cette fin (*Tervita*, par. 35–36 et 38–39; *McLean*, par. 22; *Rogers*, par. 15).

C'est aussi le cas lorsque se soulève une question de droit générale d'importance pour le système juridique et étrangère au domaine d'expertise du tribunal administratif spécialisé (*Dunsmuir*, par. 55 et 60).

[33] In this case, there is no issue of concurrent and non-exclusive jurisdiction in relation to the interpretation of those provisions of the Act which confer jurisdiction on the CRTC. The only time a court might be called upon to interpret those provisions is in the course of a judicial review of the CRTC's interpretation of those provisions. This is not a case like *Rogers Communications Inc. v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2012 SCC 35, [2012] 2 S.C.R. 283 (*Rogers*), where the Copyright Board and a superior court "may each have to consider the same legal question at first instance" which leads to the inference that Parliament "was not to recognize superior expertise of the Board relative to the court with respect to such legal questions": *Rogers*, at paragraph 15.

[34] This leaves the issue of whether the question before the CRTC is one of general importance to the legal system which falls outside the CRTC's special expertise. The wireless service providers' position is that "whether a rule-making body has jurisdiction to make rules that interfere with vested rights or that have retrospective effect is of fundamental importance to the legal system": appellant's memorandum of fact and law, at paragraph 46. I think it is more correct to say that the principle of law is that "[t]he general rule is that statutes are not to be construed as having retrospective operation unless such a construction is expressly or by necessary implication required by the language of the Act": *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1977] 1 S.C.R. 271, at page 279. When the principle is stated in terms of vested rights, it is formulated as follows: "the underlying assumption being that, when Parliament intends prejudicially to affect such rights or such a status, it declares its intention expressly, unless, at all events, that intention is plainly manifested by unavoidable inference": *Spooner Oils Ltd. et al. v. Turner Valley Gas Conservation Board (The)*, [1933] S.C.R. 629, at page 638, quoted with approval in *Dikranian v. Quebec (Attorney General)*, 2005 SCC 73, [2005] 3 S.C.R. 530, at paragraph 33.

[33] Dans la présente affaire, il n'est pas question de compétence concurrente et non-exclusive relativement à l'interprétation des dispositions de la Loi qui établissent la compétence du CRTC. Une cour ne peut être appelée à interpréter de telles dispositions que lors d'un contrôle judiciaire de l'interprétation de ces dispositions par le CRTC. Il ne s'agit pas d'une affaire comme *Rogers Communications Inc. c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2012 CSC 35, [2012] 2 R.C.S. 283 (*Rogers*), où la Commission du droit d'auteur et une cour supérieure « peuvent être respectivement appelées à statuer en première instance sur un même point de droit », ce qui permet d'inférer que le législateur « n'a pas voulu reconnaître à la Commission une expertise supérieure à celle de la cour de justice en la matière » : *Rogers*, au paragraphe 15.

[34] Il reste donc à déterminer si la question dont le CRTC est saisi revêt une importance générale pour le système juridique et est étrangère au domaine d'expertise du CRTC. Les fournisseurs de services sans fil soutiennent que [TRADUCTION] « la question de savoir si un organe d'établissement de règles a compétence pour établir des règles qui portent atteinte à des droits acquis ou qui ont un effet rétrospectif présente une importance capitale pour le système juridique » : mémoire des faits et du droit des appelantes, au paragraphe 46. Je pense qu'il est plus exact de dire que le principe de droit est que « [s]elon la règle générale, les lois ne doivent pas être interprétées comme ayant une portée rétroactive à moins que le texte de la Loi ne le décrète expressément ou n'exige implicitement une telle interprétation » : *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271, à la page 279. Lorsque le principe s'applique à des droits acquis, il est formulé de la manière suivante : « [TRADUCTION] [...] l'hypothèse sous-jacente étant que, lorsqu'il compte porter atteinte à de tels droits ou situations juridiques, le législateur le dit expressément sauf si, de toute façon, cette intention se dégage clairement d'une déduction nécessaire » : *Spooner Oils Ltd. et al. v. Turner Valley Gas Conservation Board (The)*, [1933] R.C.S. 629, à la page 638, cité avec approbation dans l'arrêt *Dikranian c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 73, [2005] 3 R.C.S. 530, au paragraphe 33.

[35] In my view, these two principles are simply the same principle expressed in two different ways: once from the point of view of temporal application and once from the point of view of consequential effects. In both cases, the principle is, by its very terms, a rebuttable presumption applicable to the interpretation of laws: see R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed., Markham, Ont.: LexisNexis, 2014, at page 761. The issue in the appeal is not the principle itself but rather its application to the facts of this case.

[36] To the extent that a tribunal is entitled to deference in the interpretation of its home statute, it must equally be entitled to deference in the use which it makes of the tools of statutory interpretation. It would be illogical to find that while a tribunal's interpretation of its home statute was presumptively entitled to deference, its use of the rules of interpretation, or its treatment of rebuttable presumptions, was to be assessed on the standard of correctness. This would simply be a back door application of the correctness standard.

[37] Even if one assumes that the presumption against retrospective legislation is a law of general application, that question calls for review on the correctness standard only if the question is outside the tribunal's specialized expertise. The question of what is outside the tribunal's specialized expertise was also considered in *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at paragraphs 30 and 33, where the Court wrote:

Third, and most significantly, the problem with the appellant's argument is her narrow view of the Commission's expertise. In particular, the appellant argues that limitation periods "are not in themselves part of substantive securities regulation, the area of the (Commission's) specialised expertise"....

...

The answer, as this Court has repeatedly indicated since *Dunsmuir*, is that the resolution of unclear language in an administrative decision maker's home statute is usually best left

[35] À mon avis, ces deux principes sont simplement le même principe exprimé de deux façons différentes : sous l'angle de l'application dans le temps et sous l'angle des effets qui en résultent. Dans les deux cas, le principe est, de par son libellé, une présomption réfutable applicable à l'interprétation des lois : voir R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd., Markham, Ont. : LexisNexis, 2014, à la page 761. Ce n'est pas le principe lui-même qui fait l'objet du litige dans le contexte du présent appel, mais plutôt son application aux faits de l'espèce.

[36] Si un tribunal a droit à la déférence dans l'interprétation de sa loi constitutive, il doit également avoir droit à la déférence dans la façon dont il emploie les outils d'interprétation législative. Il serait illogique de conclure que, bien qu'il existe une présomption selon laquelle il convient de faire preuve de déférence à l'égard de l'interprétation par un tribunal de sa loi constitutive, son emploi des règles d'interprétation, ou son traitement des présomptions réfutables, doit être examiné en fonction de la norme de la décision correcte. Cela constituerait simplement une application indirecte de la norme de la décision correcte.

[37] Même si l'on suppose que la présomption relative à la non-rétrospectivité d'une loi est une règle d'application générale, ce n'est que dans le cas où cette question est étrangère au domaine d'expertise du tribunal qu'elle doit être examinée selon la norme de la décision correcte. La question de savoir ce qui est étranger au domaine d'expertise du tribunal a également été examinée dans l'affaire *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, aux paragraphes 30 et 33, où la Cour a écrit :

Troisièmement, la principale faille de l'argumentaire de l'appelante réside dans la conception étroite de l'expertise de la Commission qui le sous-tend. L'appelante prétend notamment que le délai de prescription [TRADUCTION] « ne fait pas partie en soi des dispositions substantielles sur les valeurs mobilières et échappe au domaine d'expertise de la (Commission) » [...]

[...]

Comme l'a maintes fois rappelé notre Cour depuis l'arrêt *Dunsmuir*, mieux vaut généralement laisser au décideur administratif le soin de clarifier le texte ambigu de sa loi constitutive.

to the decision maker. That is so because the choice between multiple reasonable interpretations will often involve policy considerations that we presume the legislature desired *the administrative decision maker* — not the courts — to make. Indeed, the exercise of that interpretative discretion is part of an administrative decision maker’s “expertise”. [Emphasis in original.]

[38] The notion of a tribunal’s specialized expertise has evolved to include the exercise of “interpretative discretion” so that the CRTC is presumed to have the required expertise to resolve the question of whether section 24 authorizes it to promulgate a Code with retrospective effect.

[39] The conclusion which flows from this is that presumption of review of the CRTC’s interpretation of its home statute on the standard of reasonableness has not been rebutted by the wireless companies.

[40] That said, because the reasonableness analysis in a case such as this is based entirely on the tribunal’s factual findings and policy statements, there is an opportunity to conflate the question of the tribunal’s power to do a thing and the reasonableness of the tribunal’s doing of the thing. The fact that a tribunal exercises a power reasonably does not mean that it has the jurisdiction (*vires*) to exercise that power in the first place. The question must be whether the tribunal’s factual findings and policy findings point to the conclusion that without such a power the tribunal cannot fulfill its mandate.

3. Having regard to the standard of review, and if it is the case that the second sentence of paragraph 369 gives the Code retrospective effect, was the CRTC’s decision to give it that effect reasonable?

[41] What rationale did the CRTC offer for its decision to make the Code apply to all contracts after June 3, 2015, regardless of when those contracts were concluded?

[42] At paragraphs 360–367 of the Code, the CRTC set out its analysis with respect to the implementation

La raison en est que le choix d’une interprétation parmi plusieurs qui sont raisonnables tient souvent à des considérations de politique générale dont on présume que le législateur a voulu confier la prise en compte au *décideur administratif* plutôt qu’à une cour de justice. L’exercice de ce pouvoir discrétionnaire d’interprétation relève en effet de l’« expertise » du décideur administratif. [Italiques dans l’original.]

[38] La notion d’expertise d’un tribunal a évolué pour englober le « pouvoir discrétionnaire d’interprétation », de sorte que le CRTC est présumé posséder l’expertise requise pour résoudre la question de savoir si l’article 24 l’autorise à adopter un code ayant un effet rétroactif.

[39] Il en découle que la présomption selon laquelle la norme de la décision raisonnable s’applique à l’interprétation par le CRTC de sa loi constitutive n’a pas été réfutée par les entreprises de services sans fil.

[40] Cela dit, puisque l’analyse du caractère raisonnable dans une affaire comme la présente repose entièrement sur les énoncés de politique et les conclusions de faits du tribunal, il est possible de confondre la question relative au pouvoir du tribunal de faire une chose avec celle du caractère raisonnable de l’accomplissement de cette chose par le tribunal. Le fait qu’un tribunal exerce un pouvoir de façon raisonnable ne signifie pas qu’il a compétence (*vires*) pour exercer ce pouvoir dans un premier temps. La question doit être celle de savoir si les conclusions du tribunal quant aux politiques et aux faits mènent à la conclusion que le tribunal ne peut remplir son mandat en l’absence d’un tel pouvoir.

3. Compte tenu de la norme de contrôle applicable et si la deuxième phrase du paragraphe 369 confère bel et bien un effet rétroactif au Code, la décision du CRTC de lui donner un tel effet était-elle raisonnable?

[41] Quelle justification le CRTC a-t-il donnée à l’appui de sa décision d’appliquer le Code à tous les contrats après le 3 juin 2015, peu importe la date à laquelle ces contrats ont été conclus?

[42] Aux paragraphes 360 à 367 du Code, le CRTC expose son analyse relativement à la mise en œuvre du

date for Code. It began by restating the purpose of the Code, namely that consumers be empowered to make informed choices in the competitive market so as to contribute to making that market more competitive. For that reason, the CRTC considered that it was in the best interests of consumers that the Wireless Code be implemented as soon as practicable.

[43] The CRTC went on to note that if the Wireless Code applied only to contracts entered into after December 2, 2013, (“new contracts”), many consumers who were locked into pre-existing contracts would not fully benefit from the Code until those contracts expired or were amended. The Commission was of the view that it was essential that the transition period for the implementation of the Wireless Code should be as short as possible so as to ensure that all consumers benefit from the Code in a reasonable period. The CRTC noted that unreasonable delays in the implementation of the Code for some customers “could be considered undue discrimination”: Wireless Code, at paragraph 365.

[44] The CRTC did recognize that there were practical reasons why immediate application of the Code to all existing contracts might not be proportionate, given that the costs and resources necessary to immediately implement the Code would outweigh the relative benefit to consumers.

[45] On the basis of the evidence filed in the hearings which it held, the CRTC was aware that if the Code applied to new and amended contracts only, approximately half of all wireless service customers would be covered by the Code within one year of its implementation date. Furthermore, the evidence before the CRTC showed that a large proportion of the consumers amend or extend their contracts prior to their expiry so that the Code would apply to most contracts in less than two years. The CRTC reasoned that at that point, the burden on wireless service providers to amend the remaining contracts would be substantially reduced.

Code. Il commence par rappeler l’objet du Code, à savoir que les consommateurs soient en mesure de faire des choix éclairés dans un marché concurrentiel et de rendre ce marché plus dynamique. Pour ce motif, le CRTC a estimé qu’il était dans l’intérêt des consommateurs de mettre en œuvre le Code sur les services sans fil le plus tôt possible.

[43] Le CRTC a ensuite mentionné que, si le Code sur les services sans fil s’appliquait seulement aux contrats conclus après le 2 décembre 2013 (« nouveaux contrats »), de nombreux consommateurs assujettis à des contrats existants ne pourraient profiter pleinement du Code que lorsque ces contrats prendraient fin ou seraient renouvelés. La Commission a estimé qu’il était essentiel que la période de transition pour la mise en œuvre du Code sur les services sans fil soit aussi courte que possible, afin que tous les consommateurs profitent des avantages du Code dans un délai raisonnable. Le CRTC a fait remarquer qu’un délai irraisonnable de mise en œuvre du Code pour certains clients « pourrait être perçu comme une discrimination injuste » : voir le Code sur les services sans fil, au paragraphe 365.

[44] Le CRTC a reconnu que certaines raisons pratiques font en sorte que l’application immédiate du Code à tous les contrats existants pourrait ne pas être proportionnelle, car les coûts et les ressources nécessaires à une mise en œuvre immédiate du Code seraient plus importants que les avantages dont pourraient profiter les consommateurs.

[45] Compte tenu des éléments de preuve présentés au cours de l’instance qu’elle présidait, le CRTC savait que si le Code s’appliquait seulement aux nouveaux contrats et aux contrats modifiés, environ la moitié des clients de services sans fil seraient assujettis par le Code dans l’année suivant sa date de mise en œuvre. En outre, les éléments de preuve soumis au CRTC ont démontré qu’une proportion importante des consommateurs modifient ou prolongent leur contrat avant l’expiration de celui-ci, et que le Code s’appliquerait donc à la majorité des contrats dans un délai inférieur à deux ans. Le CRTC a estimé qu’à ce moment-là, le fardeau pour les fournisseurs de services sans fil de modifier les contrats restants serait grandement réduit.

[46] In a communication to the wireless service providers industry association dated June 18, 2013, the CRTC, drawing on information provided by the wireless service providers in the course of the hearing process, advised that “the evidence suggests that approximately 80% of wireless customers, depending on the service provider, would be covered by the Code by 3 June 2015”: A.B., at page 2618.

[47] Before looking more closely at the CRTC’s reasoning, one can eliminate from further consideration the question of “undue discrimination”, which the CRTC raised as a possible issue if implementation of the Code were “unreasonably delayed”. Undue discrimination is a reference to section 27 of the Act which prohibits a carrier, in the provision of services, to unjustly discriminate or give an unjust preference to any person, including itself. Undue discrimination and unjust discrimination appear to be used interchangeably: see *Broadcasting Regulatory Policy* (August 24, 2011), CRTC 2011-522, at paragraph 11; Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Report, “General Authorizations for Broadcasting Distribution Undertakings”, 2011, at paragraph 3(c).

[48] Assuming for the sake of this argument that undue discrimination does not require a specific intention to discriminate, it must nonetheless result from a deliberate choice by a carrier. To suggest that wireless service providers would engage in undue discrimination as a result of phasing in the implementation of the Code according to the CRTC’s direction is absurd.

[49] Does the CRTC’s reasoning leading to the imposition of the June 3, 2015, drop-dead date satisfy the “necessary implication” test with respect to the implied interpretation of section 24 which its decision evidences? Since it is conceded by all that section 24 does not explicitly authorize the CRTC to make rules with retrospective application, it can only do so if that power must arise by necessary implication because without such a power, it could not fulfill its statutory mandate: see

[46] Dans une lettre adressée à l’association de l’industrie des fournisseurs de services sans fil, datée du 18 juin 2013, le CRTC, qui s’est fondé sur l’information fournie par les fournisseurs de services sans fil au cours de l’audience, a indiqué que [TRADUCTION] « la preuve montre qu’environ 80 p. 100 des clients de services sans fil, selon le fournisseur de services, seraient couverts par le Code à compter du 3 juin 2015 » : dossier d’appel, à la page 2618.

[47] Avant d’examiner de plus près le raisonnement du CRTC, nous pouvons écarter l’examen de la question de la « discrimination injuste », soulevée par le CRTC comme un enjeu possible en cas de « délai irraisonnable » de mise en œuvre du Code. La discrimination injuste est mentionnée à l’article 27 de la Loi : les dispositions de cet article interdisent aux entreprises, en ce qui concerne la fourniture de services, d’établir une discrimination injuste ou d’accorder, y compris envers elles-mêmes, une préférence indue. La discrimination indue et la discrimination injuste semblent être utilisées de façon interchangeable : voir *Politique réglementaire de radiodiffusion* (24 août 2011), CRTC 2011-522, au paragraphe 11; Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Rapport, « Autorisations générales pour les entreprises de distribution de radio-diffusion », 2011, à l’alinéa 3c).

[48] À supposer, pour les besoins de cet argument, que la discrimination injuste n’exige pas une intention précise d’établir une discrimination, elle doit néanmoins découler d’un choix délibéré de la part d’une entreprise. Il est absurde de prétendre que les fournisseurs de services sans fil exerceraient une discrimination injuste en raison de la mise en œuvre progressive du Code conformément aux instructions du CRTC.

[49] Le raisonnement du CRTC menant à l’imposition du 3 juin 2015 comme délai satisfait-il au critère de ce qui est « exigé implicitement » relativement à l’interprétation implicite de l’article 24 qui est mise en évidence dans sa décision? Étant donné que les parties reconnaissent que l’article 24 n’autorise pas explicitement le CRTC à établir des règles d’application rétrospective, celui-ci ne peut le faire que si ce pouvoir est exigé implicitement, car sans ce pouvoir, il ne pourrait remplir le

Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Minister of National Revenue, [1977] 1 S.C.R. 271 [cited above].

[50] The Code implements several of the policy objectives of the Act, particularly paragraph 7(f)—fostering increased reliance on market forces for the provision of services—and paragraph 7(h)—responding to the social and economic requirements of users. To that extent, the CRTC’s objectives are grounded in the Act and in the Canadian telecommunications policy. This is an important factor in ensuring that the CRTC’s position is not simply “saying it’s so makes it so”. As a result, the promulgation of the Code as a whole is a matter squarely within the CRTC’s mandate and within the Act’s policy objectives.

[51] The issue is the timing of that implementation. The CRTC found that it was in the best interests of consumers that the Code be implemented as soon as possible and that it was essential that the transition period be as short as possible. These are both questions which are intimately tied to the objectives of the Code itself. They are also questions which depend on the exercise of the CRTC’s intimate knowledge of the telecommunications industry and its regulatory environment. To that extent, they are determinations of fact made by the CRTC in the exercise of its mandate, or to put the matter another way, they are determinations which are permeated by the CRTC’s factual expertise, both generally and specifically in the context of this proceeding.

[52] Because these conclusions are so heavily dependent upon the CRTC’s factual assessments, it appears to me that they are beyond the scope of our review, which is limited to questions of law and jurisdiction. Put another way, one could not question whether it really is essential that the Code be implemented as soon as practicable without engaging in a factual analysis designed to undermine the CRTC’s own factual analysis. This is not our function in a statutory appeal from a specialized tribunal.

[53] Our role, in the circumstances of this case, is to examine the rationale given for the decision to see if

mandat que lui confère la loi : voir *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271 [précité].

[50] Le Code met en œuvre plusieurs objectifs des politiques énoncés dans la Loi, en particulier celui prévu à l’alinéa 7f), soit de favoriser le libre jeu du marché en ce qui concerne la fourniture de services, et celui prévu à l’alinéa 7h), soit de satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers. À ce titre, les objectifs du CRTC sont fondés sur la Loi et sur la politique canadienne de télécommunication. Ce facteur est important pour veiller à ce que la position du CRTC ne soit pas simplement celle selon laquelle [TRADUCTION] « y croire en fait une réalité ». Par conséquent, l’adoption du Code dans son intégralité repose directement sur le mandat du CRTC et sur les objectifs de la politique de la Loi.

[51] La question qui se pose est celle de la date de la mise en œuvre. Le CRTC a conclu qu’il était dans l’intérêt des consommateurs de mettre en œuvre le Code le plus tôt possible et qu’il était essentiel que la période de transition soit aussi courte que possible. Ces deux questions sont étroitement liées aux objectifs du Code lui-même. Il s’agit aussi de questions qui relèvent des connaissances particulières du CRTC concernant l’industrie des télécommunications et son cadre réglementaire. À cet égard, elles consistent en des conclusions de fait tirées par le CRTC dans l’exercice de son mandat ou, en d’autres termes, elles sont empreintes de l’expertise factuelle du CRTC, à la fois de façon générale et de façon précise, dans le contexte de cette instance.

[52] Étant donné que ces conclusions reposent grandement sur l’appréciation des faits du CRTC, il me semble qu’elles débordent du cadre de notre examen, lequel est circonscrit aux questions de droit et de compétence. Autrement dit, on ne peut se demander s’il est réellement essentiel que le Code soit mis en œuvre aussi tôt que possible sans s’engager dans une analyse des faits conçue pour miner l’analyse factuelle effectuée par le CRTC lui-même. Ce rôle ne nous appartient pas dans le contexte d’un appel prévu par la loi à l’égard d’une décision rendue par un tribunal spécialisé.

[53] Notre rôle, en l’espèce, consiste à examiner les motifs de la décision pour voir si elle repose sur un

there is a rational basis for it. Having set aside the question of undue discrimination, the remaining reason for the retrospective application of the Code is the CRTC's finding that enabling consumers to make informed choices in the competitive market will contribute to making that market even more competitive.

[54] It is important to recall that while this dispute centers on the effect of the implementation of the Code on early cancellation charges, it is the Code as a whole which is being implemented. The Code contains a large number of other provisions dealing with consumer choice and consumer protection. It covers such topics as the use of plain language in contracts, specific terms to be included in post-paid and pre-paid service contracts, the provision of critical information, changes to contract terms, bill management, mobile device issues, security deposits and disconnection: see A.B., at pages 76–83. It is therefore an error to assess the CTRC's decision solely through the lens of early cancellation fees.

[55] When one considers the Code as a whole, one can see that one of its effects will be to put more information in the hands of consumers. To the extent that the functioning of any market is dependent on the quality of the information available to market participants, the coming into force of the Code should make the market for wireless services more dynamic as consumers make better informed choices at more frequent intervals. It is not unreasonable to conclude that achieving this state of affairs is indeed in the best interests of consumers.

[56] Does it follow from this that the Code should therefore be implemented as soon as practicable? At paragraph 365 of the Code, the CRTC noted that if the Code only applies to new contracts, “many Canadians with pre-existing wireless service contracts will not fully benefit from the Wireless Code until these pre-existing contracts expire or are amended.” Given the CRTC's intention to put more information into the hands of consumers so as to increase the dynamism of the market, it is reasonable to have all consumers on the same

fondement rationnel. La question de la discrimination injuste étant écartée, le motif restant pour justifier l'application rétrospective du Code repose sur la conclusion du CRTC selon laquelle il faut permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés dans un marché concurrentiel afin de rendre ce marché plus dynamique.

[54] Il importe de se rappeler que, bien que le présent litige porte principalement sur l'effet de la mise en œuvre du Code sur les frais de résiliation anticipée, cette mise en œuvre s'applique au Code dans son intégralité. Le Code renferme beaucoup d'autres dispositions portant sur le choix et la protection des consommateurs. Il traite de sujets comme l'usage d'un langage clair, les modalités précises des contrats de services prépayés et postpayés, le résumé des renseignements essentiels, les modifications des modalités du contrat, la gestion de la facture, les questions relatives aux appareils mobiles, le dépôt de garantie et le débranchement : voir le dossier d'appel, aux pages 76 à 83. C'est donc une erreur d'examiner la décision du CTRC uniquement sous l'angle des frais de résiliation anticipée.

[55] Lorsque l'on examine le Code dans son ensemble, on constate que l'un de ses effets sera de mettre davantage d'information à la disposition des consommateurs. Dans la mesure où le fonctionnement du marché est assujéti à la qualité de l'information accessible à ses participants, l'entrée en vigueur du Code devrait rendre le marché des services sans fil plus dynamique, puisque les consommateurs seront en mesure de faire des choix mieux éclairés à des intervalles plus rapprochés. Il n'est pas déraisonnable de conclure que le fait de permettre cette situation est effectivement dans l'intérêt des consommateurs.

[56] Faut-il en déduire que le Code devrait donc être mis en œuvre le plus tôt possible? Au paragraphe 365 du Code, le CRTC a fait remarquer que si le Code ne s'applique qu'aux nouveaux contrats, « de nombreux Canadiens assujétiés à des contrats de services sans fil existants ne pourront profiter du Code que lorsque ces contrats prendront fin ou seront renouvelés ». Compte tenu de l'intention du CRTC de mettre davantage d'information à la disposition des consommateurs en vue de rendre le marché plus dynamique, il est raisonnable de

footing as soon as possible. It is perhaps this limited non-technical view of “undue discrimination” which the CRTC had in mind. From the point of view of the regulation of the retail market in voice and data wireless services, the CRTC could reasonably consider that section 24, by necessary implication, gives it the power to impose the Code retrospectively.

[57] As a result, on the basis of the record before this Court, I am of the view that the CRTC’s implicit interpretation of section 24 to the effect that it (the CRTC) has the right to make the Wireless Code applicable to contracts concluded before the Code came into effect is reasonable. I would add, however, that since the CRTC did not address the legal issue explicitly, and since the reasoning in this case is a function of its own facts, this decision is no wider than those facts. Whether the CRTC has the implied power to legislate retrospectively in any other case remains to be determined when it arises.

[58] For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

NOËL C.J.: I agree.

SCOTT J.A.: I agree.

placer tous les consommateurs sur le même pied le plus tôt possible. C’est peut-être cet aspect limité et non-technique de la « discrimination injuste » que le CRTC avait à l’esprit. Du point de vue de la réglementation du marché de détail des services vocaux et de données sans fil, le CRTC peut raisonnablement conclure que l’article 24, de façon implicite, lui confère le pouvoir d’imposer la mise en œuvre rétrospective du Code.

[57] Par conséquent, au vu du dossier dont la Cour dispose, je suis d’avis que l’interprétation implicite de l’article 24 par le CRTC, selon laquelle il (le CRTC) a le droit d’appliquer le Code sur les services sans fil aux contrats conclus avant l’entrée en vigueur du Code, est raisonnable. Cependant, j’ajoute que, puisque le CRTC n’a pas traité de manière explicite la question juridique, et que le raisonnement en l’espèce dépend des faits qui lui sont propres, cette décision s’en tient aux présents faits. La question de savoir si le CRTC dispose d’un pouvoir implicite de légiférer rétrospectivement dans toute autre affaire devra être tranchée lorsque la Cour sera saisie d’une telle question.

[58] Pour ces motifs, je rejeterais l’appel avec dépens.

LE JUGE EN CHEF NOËL : Je suis d’accord.

LE JUGE SCOTT, J.C.A. : Je suis d’accord.