

A-352-81

A-352-81

In the matter of an appeal by Bell Canada concerning a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, dated March 9, 1981 (Telecom. Decision CRTC 81-5)

Court of Appeal, Urie, Ryan JJ. and Kelly D.J.—
Toronto, November 29 and 30, 1982; Ottawa,
March 31, 1983.

*Practice — Costs — Awarded to interveners in CRTC general rate hearing — National Transportation Act, s. 73 authorizing award of costs — Lawyer on retainer — Whether services of such lawyer “costs” within s. 73 — Whether such lawyer same as salaried employee — Whether intervenor entitled to costs when represented by counsel retained by non-party — Argument that “costs” contemplates compensation for expenses incurred — Rate-increase applications differing from litigation — No lis between applicant and interveners — Compensation of certain participants by others may be appropriate — Commission not bound to follow same rules used in litigation — S. 73 does contemplate “costs” indemnification for expenses incurred — Commission erred if rejecting concept — Costs award herein not offending against indemnification principle — Not established that costs awarded more than compensatory — Judgment of Russell L.J. in *In re Eastwood*, [1975] 1 Ch. 112 (Eng. C.A.) applied — Not established that relationship with counsel engaged on “first retainer” basis same as that between party and salaried lawyer — Not established that counsel agreed not to look in any event to interveners for payment — Reasoning in *Armand v. Carr, et al.*, [1927] S.C.R. 348 applying with greater force to proceeding such as rate-determination hearing — S. 73 giving Commission broad discretion as to costs — Arguable that Commission could award costs of intervenor leading helpful evidence even if intervenor not contractually bound — Appeal dismissed — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 43, 64(2) and (5) (rep. and sub. R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65 (Item 32)), 73 — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 2(1).*

Telecommunications — Costs awarded to interveners at CRTC general rate hearing — The Public Interest Advocacy Centre, a non-party, furnishing counsel — Whether expenses for such lawyer “costs” within National Transportation Act, s. 73 — Rate-increase applications differing from civil litigation — No lis between applicant and interveners — Compensation of certain participants by others possibly appropriate — S. 73 contemplating “costs” indemnification for expenses incurred — Commission erred if rejecting concept — Indemnification

Affaire intéressant un appel qu'a formé Bell Canada contre une décision rendue le 9 mars 1981 (Décision Telecom. CRTC 81-5) par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

Cour d'appel, juges Urie et Ryan, juge suppléant Kelly—Toronto, 29 et 30 novembre 1982; Ottawa,
31 mars 1983.

*Pratique — Frais et dépens — Adjudication des frais à des intervenants à une audience relative à une requête en majoration tarifaire générale tenue par le CRTC — L'art. 73 de la Loi nationale sur les transports autorise l'adjudication des frais — Avocat recevant une provision pour honoraires — Le coût des services fournis par cet avocat constitue-t-il des «frais» au sens de l'art. 73? — Cet avocat se trouve-t-il dans la même situation qu'un employé salarié? — Un intervenant a-t-il droit aux frais lorsqu'il est représenté par un avocat engagé par une partie étrangère à l'instance? — Il est allégué que le terme «frais» comporte l'idée d'indemnisation des dépenses engagées — Les requêtes en majoration tarifaire différent d'un litige — Il n'y a pas de litige entre la requérante et les intervenants — Il convient peut-être d'obliger une partie à indemniser certains participants — Le Conseil n'est pas tenu de suivre les mêmes règles que celles utilisées dans un litige — Le terme «frais» employé à l'art. 73 comporte effectivement l'idée d'indemnisation des dépenses engagées — Le Conseil aurait commis une erreur s'il avait rejeté le concept — L'adjudication des frais en l'espèce ne va pas à l'encontre du principe de l'indemnisation — Il n'a pas été établi que les frais adjugés étaient plus que compensatoires — Application du jugement rendu par le lord juge Russell dans *In re Eastwood*, [1975] 1 Ch. 112 (C.A. Angl.) — Il n'a pas été établi que les rapports avec l'avocat engagé sur la base d'une «provision pour honoraires» sont les mêmes que ceux existant entre une partie et un avocat-employé — On n'a pas rapporté la preuve que l'avocat s'était engagé à ne pas se faire payer, à quelque stade que ce soit, par les intervenants — Le raisonnement adopté dans l'affaire *Armand v. Carr, et al.*, [1927] R.C.S. 348, s'applique encore davantage à une procédure telle une audience de fixation de tarifs — L'art. 73 confère au Conseil un large pouvoir discrétionnaire quant aux frais — On peut soutenir que le Conseil pourrait adjuger des frais à un intervenant produisant des éléments de preuve utiles même si l'intervenant n'est pas lié par contrat — Appel rejeté — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 43, 64(2) et (5) (abrogés et remplacés par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65 (Item 32)), 73 — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 2(1).*

Télécommunications — Frais adjugés à des intervenants à une audience relative à une requête en majoration tarifaire générale tenue par le CRTC — Le Centre pour la promotion de l'intérêt public, qui n'y est pas partie, a fourni un avocat — Les dépenses engagées pour retenir les services d'un tel avocat constituent-elles des «frais» au sens de l'art. 73 de la Loi nationale sur les transports? — Les requêtes en majoration tarifaire différent d'un procès civil — Il n'existe aucun litige entre la requérante et les intervenants — Il convient peut-être

principle not offended against — Reasoning of Supreme Court of Canada in Armand v. Carr applying with greater force to proceeding such as rate-determination hearing — S. 73 giving Commission broad discretion as to costs — Arguable that Commission might award costs where helpful evidence led even if intervener not contractually bound — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 73.

Bell Canada applied to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission for a general rate increase. Interventions were filed by several parties, including the Consumers' Association of Canada ("CAC") and the National Anti-Poverty Organization ("NAPO"), and a hearing was held. The result was Decision CRTC 78-7. In it, the Commission not only ruled upon Bell's application, but also purported to exercise its discretion under section 73 of the *National Transportation Act*, by awarding costs to CAC and NAPO. The award to CAC was subsequently expanded by Decision CRTC 80-1. Pursuant to the awards, a Taxing Officer issued Taxation Order 1980-1, which Bell appealed to the Commission.

The costs granted to CAC pertained to legal services performed by CAC's counsel. The latter was on a retainer with CAC; therefore, according to Bell, he was in the same position as a lawyer who is an employee of his client, receiving a salary which covers any and all legal services rendered during the period of employment. No part of the retainer could be matched with counsel's work in this particular case. He would have received the same payment from CAC even if CAC had not intervened, so his efforts in respect of the intervention did not entail any additional costs for CAC.

In these circumstances, it was argued that the costs awarded CAC fell outside the ambit of the term "costs" as used in section 73. Bell contended that section 73 must be taken to refer only to the costs which might be awarded by a court of law in a civil suit, and that such costs constitute an indemnity for expenses actually incurred in proceedings.

Bell sought to apply this same interpretation of section 73 against NAPO, which was awarded costs in respect of both legal services and disbursements. For the purposes of the rate case, NAPO and other interveners had retained the services of The Public Interest Advocacy Centre ("PIAC"), a non-profit organization. Mr. Roman, the lawyer who acted for NAPO with regard to the hearing, was actually on retainer with PIAC. The agreement between PIAC and the interveners did not impose upon the latter any definite obligation to pay for the services of PIAC or Roman, although the Taxing Officer found that NAPO and the others may have had an understanding with Roman whereby any costs awarded were to be passed along to PIAC. Most, if not all, of the disbursements relating to NAPO's intervention were in fact made by PIAC. Bell maintained that NAPO neither had paid for the legal services and

d'obliger une partie à indemniser certains participants — Le terme «frais» employé à l'art. 73 comporte l'idée d'indemnisation des dépenses engagées — Le Conseil aurait commis une erreur s'il avait rejeté le concept — Le principe de l'indemnisation a été respecté — Le raisonnement adopté par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Armand v. Carr s'applique encore davantage à une procédure telle une audience de fixation de tarifs — L'art. 73 confère au Conseil un large pouvoir discrétionnaire quant aux frais — On peut soutenir que le Conseil pourrait adjuger des frais lorsqu'il y a production d'éléments de preuve utiles même si l'intervenant n'est pas lié par contrat — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 73.

Bell Canada a soumis au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes une requête en majoration tarifaire générale. Plusieurs parties sont intervenues, notamment l'Association des consommateurs du Canada («l'ACC») et l'Organisation nationale anti-pauvreté («l'ONAP»), et une audience a été tenue. Il en est résulté la décision CRTC 78-7. Dans cette décision, le Conseil a non seulement statué sur la requête de Bell, mais il a aussi visé à exercer son pouvoir discrétionnaire sous le régime de l'article 73 de la *Loi nationale sur les transports* en adjoignant les frais à l'ACC et à l'ONAP. Les frais adjugés à l'ACC ont par la suite été augmentés par la décision CRTC 80-1. Conformément à ces adjudications, un agent taxateur a rendu l'ordonnance de taxation 1980-1, dont Bell a fait appel devant le Conseil.

Les frais adjugés à l'ACC se rapportaient à des services juridiques fournis par l'avocat de l'ACC. Ce dernier recevait de l'ACC une provision pour honoraires; par conséquent, il était, selon Bell, dans la même position que celle d'un avocat qui est un employé de son client et qui reçoit un salaire pour tous les services juridiques qu'il fournit au cours de la période d'emploi. Aucune partie de la provision ne pouvait être attribuée au travail de l'avocat dans ce cas particulier. Il aurait reçu le même paiement de l'ACC même si celle-ci n'était pas intervenue. Aussi ses efforts dans l'intervention n'ont-ils pas entraîné de frais additionnels pour l'ACC.

Dans les circonstances, on a fait valoir que les frais adjugés à l'ACC n'étaient pas des «frais» au sens de l'article 73. Bell a soutenu que l'article 73 doit être considéré comme se rapportant uniquement aux frais qui pourraient être adjugés dans une action civile devant les tribunaux, et que ces frais constituent une indemnisation des dépenses véritablement engagées dans une procédure.

Bell a cherché à interpréter l'article 73 de la même manière à l'encontre de l'ONAP, à qui les frais avaient été adjugés tant pour des services juridiques que pour des débours. Aux fins de l'affaire relative à la tarification, l'ONAP et les autres intervenants ont recouru aux services du Centre pour la promotion de l'intérêt public («CPIP»), un organisme sans but lucratif. M. Roman, l'avocat qui représentait l'ONAP relativement à l'audience, recevait réellement du CPIP une provision pour honoraires. L'accord intervenu entre le CPIP et les intervenants n'imposait à ces derniers aucune obligation déterminée de payer les services du CPIP ou de Roman, bien que l'agent taxateur ait conclu que l'ONAP et les autres peuvent avoir conclu avec Roman une entente en vertu de laquelle, en cas d'adjudication des frais, le montant serait remis au CPIP. La plupart, sinon la totalité, des débours relatifs à l'intervention de

disbursements, nor was legally obliged to do so. Consequently, NAPO had not actually incurred any expenses, and compensation by an award of "costs" could not be ordered. As for PIAC itself, Bell pointed out that it was not an intervener, and that it had not been awarded costs.

The Commission dismissed Bell's appeal, whereupon Bell appealed the dismissal.

Held, the appeal should be dismissed.

Per Ryan J. (Kelly D.J. concurring): Any award of costs under section 73 must include indemnification as one of its elements, and the Commission was in error if it intended to reject this proposition. It may be that the Commission meant to question only the appropriateness of the particular version of the indemnification principle developed by the courts, and it is correct that, in assessing costs in a rate proceeding, the Commission is not bound to follow precisely the same rules which apply in court proceedings. The judgment in *Re Bell Canada and Telecom. Decision CRTC 79-5*, which at any rate deals with an issue very different from the one in this case, is not authority for restricting the Commission in that way. There are considerable differences between court processes and those of the Commission, for which differences allowances must be made. Furthermore, even if the Commission did regard the indemnification principle as a non-essential in a section 73 award, that error would be immaterial, inasmuch as the principle was not in fact offended by the awards which were made.

In so far as CAC is concerned, it is unclear from the record exactly what the terms of counsel's retainer were. However, the decision of the English Court of Appeal in *Re Eastwood* affirms that even in the courts, and even where a lawyer is on salary, it is not improper to tax a counsel fee as if it pertained to an independent lawyer; and the same decision also asserts that such a taxation generally will not go beyond indemnification of the party represented by, and paying the salary of, the lawyer. These conclusions would apply all the more forcefully where counsel is on a retainer. There would be a reviewable error with respect to CAC's award only if it were shown that the award provided more than indemnification, but Bell has not even attempted to demonstrate this. Furthermore, counsel's involvement in the Bell rate case has made him unavailable to perform other services for CAC.

In relation to the NAPO award, regard should be had to the decision of the Supreme Court of Canada in *Armand v. Carr*. According to that precedent, it would be proper to deny NAPO costs for legal services only if there were a binding agreement prohibiting Roman from looking to the interveners for payment of his costs under any circumstances. The Taxing Officer made no express finding of fact that an agreement of this nature existed. Nor does the evidence support such a finding. Therefore, the fact that Roman appeared as counsel for NAPO and the others must be taken to have imposed on the interveners an obligation to pay the reasonable costs of his services. And since,

l'ONAP ont en fait été engagés par le CPIP. Bell a soutenu que l'ONAP n'avait ni défrayé les coûts pour les services juridiques ni engagé de débours. Elle n'était pas non plus légalement tenue de le faire. Par conséquent, l'ONAP n'a pas réellement engagé de dépenses et une indemnisation au moyen d'une adjudication des «frais» ne saurait être ordonnée. Quant au CPIP lui-même, Bell a souligné qu'il n'était pas un intervenant et que les frais ne lui avaient pas été adjugés.

Le Conseil a rejeté l'appel de Bell; par la suite, Bell a interjeté appel du rejet.

b Arrêt: l'appel devrait être rejeté.

Le juge Ryan (avec l'appui du juge suppléant Kelly): Toute adjudication des frais sous le régime de l'article 73 doit comporter, à titre d'élément essentiel, l'idée d'indemnisation, et le Conseil aurait commis une erreur s'il avait voulu rejeter cette proposition. Il se peut que le Conseil ait voulu seulement mettre en question le bien-fondé de l'interprétation particulière du principe de l'indemnisation élaboré par les tribunaux, et il est juste de dire que, dans la fixation des frais dans une procédure de tarification, le Conseil n'est pas tenu de suivre exactement les mêmes règles que celles qui s'appliquent dans les procédures judiciaires. L'arrêt rendu dans *Re Bell Canada et décision Telecom. CRTC 79-5* qui, en tout cas, a trait à un litige très différent de celui de l'espèce, ne constitue pas un précédent pour imposer, de cette manière, des restrictions au Conseil. Il existe d'importantes différences entre les procédures judiciaires et celles du Conseil, et il faut tenir compte de ces différences. De plus, même si le Conseil considérait effectivement le principe de l'indemnisation comme n'étant pas un élément essentiel dans une adjudication fondée sur l'article 73, cette erreur serait sans importance, dans la mesure où ce principe n'a pas en fait été enfreint par les adjudications faites.

En ce qui concerne l'ACC, le dossier n'est pas clair au sujet des conditions du mandat de l'avocat. Toutefois, la décision rendue par la Cour d'appel anglaise dans *Re Eastwood* affirme que même devant les tribunaux, et même lorsqu'un avocat est salarié, ce n'est pas une erreur de taxer les frais d'avocat comme s'il s'agissait d'un avocat indépendant; il y est également décidé que les frais taxés ne doivent pas, en général, être plus qu'une indemnité accordée à la partie représentée par l'avocat qui reçoit un salaire de celle-ci. Ces conclusions s'appliqueraient davantage lorsque l'avocat reçoit une provision pour honoraires. En ce qui concerne les frais adjugés par l'ACC, il y aurait une erreur susceptible de contrôle uniquement s'il y avait la preuve que l'adjudication constitue plus qu'une indemnité, mais Bell n'a même pas tenté d'établir cela. Qui plus est, le fait pour l'avocat de s'occuper de la requête en majoration tarifaire présentée par Bell l'a rendu indisponible pour fournir d'autres services à l'ACC.

Pour ce qui est des frais adjugés à l'ONAP, il faut tenir compte de l'arrêt *Armand v. Carr* rendu par la Cour suprême du Canada. Conformément à ce précédent, il conviendrait de refuser à l'ONAP les frais pour les services juridiques seulement s'il y avait un accord exécutoire selon lequel, en aucun cas, Roman ne se ferait payer ses honoraires par les intervenants. L'agent taxateur n'a tiré aucune conclusion expresse de fait selon laquelle une entente de ce genre existait. La preuve n'était pas non plus une telle conclusion. Par conséquent, le fait que le nom de Roman ait figuré au dossier à titre d'avocat de l'ONAP et des autres doit être considéré comme imposant aux

in the light of *Armand*, the award relating to legal services would not have involved an error of law even in a civil action, the same is unquestionably true in the instant rate proceeding, given the broad discretion accorded the Commission by section 73.

Although the disbursements for which NAPO was awarded costs were actually made by PIAC, it does not necessarily follow that, for taxation purposes, those disbursements were not costs of NAPO. It is not a legal error to award NAPO costs with respect to the disbursements in the absence of proof that NAPO was not even contingently liable for those expenses.

Even where there is no legal obligation on the part of a particular intervenor (such as NAPO) to pay for expenses, arguably the Commission would still have the power to award costs to that intervenor. This might be the case if the intervenor has made a helpful contribution to the Commission's work—at least if, as a practical matter, it also is likely that the costs awarded would be used to compensate the one who incurred the expenses.

Per Urie J.: In proceedings before a regulatory tribunal, including those to which section 73 applies, the word "costs" need not be assigned the meaning that it bears in judicial proceedings, where, generally speaking, it imports the compensation of a successful litigant. Whether an intervenor or other party appearing before a tribunal has incurred liability for expenses in relation to the appearance is one factor which may be considered in deciding upon the party's entitlement to costs, but it is neither the only factor nor even a necessary factor. A rate-fixing hearing does not involve a *lis*. Its purpose is to obtain meaningful reaction from interested parties, who may in a given case contribute to the Commission's understanding of the matters before it without having incurred actual, measurable expenses. Such contributions should be encouraged and rewarded, and this cannot be done if costs are to be awarded only as indemnification for expenses actually incurred. Section 73 thus allows the Commission to exercise discretion—as to the principles applicable and the factors to be considered in the making of an award.

Re Bell Canada and Telecom. Decision CRTC 79-5 does not preclude the Commission's awarding costs to a participant who has not made any actual expenditures. In any event, though, the comments in that case should be restricted in their application to the particular issue dealt with therein, especially since other appellate courts, considering statutes with subject-matters and wording similar to those of the *National Transportation Act*, have taken the position that entitlement to costs need not be tied to the principle of compensation.

Thus it cannot be said that the Commission, in dismissing the appeal, improperly exercised its discretion by applying any wrong principle.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

In re Eastwood, [1975] 1 Ch. 112 (Eng. C.A.); *Armand v. Carr, et al.*, [1927] S.C.R. 348; *Re Green, Michaels &*

intervenants l'obligation de payer le coût raisonnable de ses services. Et puisque, compte tenu de l'affaire *Armand*, l'adjudication relative à des services juridiques n'aurait pas constitué une erreur de droit même dans un procès civil, incontestablement il en est de même dans la présente procédure de tarification, étant donné le large pouvoir discrétionnaire que le Conseil tient de l'article 73.

Bien que les débours pour lesquels l'ONAP a obtenu les frais aient été réellement engagés par le CPIP, il ne s'ensuit pas nécessairement que, aux fins de la taxation, ces débours n'étaient pas les frais de l'ONAP. Ce ne serait pas une erreur de droit que d'adjuger à l'ONAP les frais à l'égard de ces débours, faute de preuve que l'ONAP n'était pas tenue, même éventuellement, à ces dépenses.

Même si un intervenant particulier (tel que l'ONAP) n'était pas légalement tenu de payer pour les dépenses, on peut soutenir que le Conseil a quand même le pouvoir d'adjuger des frais à cet intervenant. Ce pourrait être le cas si l'intervenant a fait une contribution utile au travail du Conseil, du moins lorsque, dans les faits, il est également probable que les frais adjugés seraient destinés à indemniser la personne qui a engagé les dépenses.

Le juge Urie: Dans les procédures devant un tribunal administratif, notamment celles auxquelles s'applique l'article 73, on n'a pas à attribuer au terme «frais» le sens qu'il a dans les procédures judiciaires où, en général, il comporte l'idée d'indemnisation pour un plaideur qui a gain de cause. La question de savoir si un intervenant ou une autre partie a engagé des dépenses pour comparaître devant un tribunal est un facteur qui peut être pris en considération pour décider si la partie a droit à des frais. Toutefois, il ne s'agit pas d'un facteur unique ni d'un facteur nécessaire. Une audience de fixation de tarifs ne comporte pas de litige. Son but est d'obtenir des réactions significatives des parties intéressées, qui peuvent, dans un cas donné, contribuer à la compréhension par le Conseil des questions dont il est saisi sans avoir engagé de dépenses réelles, mesurables. Ces contributions devraient être encouragées et récompensées, et cela ne peut se faire si les frais ne doivent être adjugés qu'à titre d'indemnisation des dépenses réellement engagées. L'article 73 autorise ainsi le Conseil à exercer son pouvoir discrétionnaire quant aux principes applicables et aux facteurs à prendre en considération dans l'adjudication.

L'arrêt *Re Bell Canada et décision Telecom. CRTC 79-5* n'empêche pas le Conseil d'adjuger des frais à un participant qui n'a pas engagé de véritables dépenses. En tout cas, les remarques faites dans cette affaire-là devraient être restreintes à la question particulière y discutée, surtout lorsque d'autres cours d'appel, examinant des lois qui portent sur des sujets et qui comportent des termes semblables à ceux de la *Loi nationale sur les transports*, ont préconisé que le droit à des frais n'a pas à être lié au principe de l'indemnisation.

On ne saurait donc dire que le Conseil, en rejetant l'appel, a abusivement exercé son pouvoir discrétionnaire en appliquant un principe erroné.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

In re Eastwood, [1975] 1 Ch. 112 (C.A. Angl.); *Armand v. Carr, et al.*, [1927] R.C.S. 348; *Re Green, Michaels &*

Associates Ltd. et al. and Public Utilities Board (1979), 94 D.L.R. (3d) 641 (Alta. C.A.); *Newfoundland & Labrador Hydro v. Newfoundland & Labrador Federation of Municipalities* (1980), 24 Nfld. & P.E.I.R. 317; 65 A.P.R. 317 (Nfld. C.A.).

DISTINGUISHED:

Re Bell Canada and Telecom. Decision CRTC 79-5, [1982] 2 F.C. 681; 41 N.R. 221 (C.A.).

COUNSEL:

B. Courtois and *D. C. Kidd* for Bell Canada. *b*
G. MacKenzie and *G. van Koughnett* for Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.
J. J. Robinette, Q.C. and *M. Wolpert* for National Anti-Poverty Organization, Inuit Tapirisat of Canada, Tagramiut Nipingat Inc. and S. A. Rowan. *c*
K. J. MacDonald for Consumers' Association of Canada. *d*

SOLICITORS:

E. E. Saunders, Q.C., Hull, Quebec, for Bell Canada.
Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto, for Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. *e*
The Public Interest Advocacy Centre, Ottawa, for National Anti-Poverty Organization, Inuit Tapirisat of Canada, Tagramiut Nipingat Inc. and S. A. Rowan. *f*
K. J. MacDonald for Consumers' Association of Canada.

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

URIE J.: I have had the advantage of reading the reasons for judgment to be delivered by Mr. Justice Ryan. While I agree with him in his proposal to dismiss the appeal, with great deference I find myself in disagreement with the reasoning whereby he arrived at that result. It is for this reason that it is necessary for me briefly to set out why I have reached the conclusion to which I have come. *i*

Mr. Justice Ryan has set out the facts and the relevant statutory authorities in his reasons so that it will not be necessary for me to repeat them except to the extent necessary to make what I have to say intelligible. *j*

Associates Ltd. et al. and Public Utilities Board (1979), 94 D.L.R. (3d) 641 (C.A. Alb.); *Newfoundland & Labrador Hydro v. Newfoundland & Labrador Federation of Municipalities* (1980), 24 Nfld. & P.E.I.R. 317; 65 A.P.R. 317 (C.A.T.-N.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Re Bell Canada et décision Telecom. CRTC 79-5, [1982] 2 C.F. 681; 41 N.R. 221 (C.A.).

AVOCATS:

B. Courtois et *D. C. Kidd* pour Bell Canada.
G. MacKenzie et *G. van Koughnett* pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.
J. J. Robinette, c.r. et *M. Wolpert* pour l'Organisation nationale anti-pauvreté, Inuit Tapirisat du Canada, Tagramiut Nipingat Inc. et S. A. Rowan.
K. J. MacDonald pour l'Association des consommateurs du Canada.

PROCUREURS:

E. E. Saunders, c.r., Hull (Québec), pour Bell Canada.
Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto, pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.
Le Centre pour la promotion de l'intérêt public, Ottawa, pour l'Organisation nationale anti-pauvreté, Inuit Tapirisat du Canada, Tagramiut Nipingat Inc. et S. A. Rowan.
K. J. MacDonald pour l'Association des consommateurs du Canada.

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

LE JUGE URIE: J'ai pris connaissance des motifs du jugement du juge Ryan. Bien que je sois d'accord avec lui sur sa proposition de rejeter l'appel, je ne puis souscrire au raisonnement par lequel il est arrivé à ce résultat. C'est la raison pour laquelle je dois motiver brièvement la conclusion à laquelle je suis parvenu.

Dans ses motifs, le juge Ryan a exposé les faits et les dispositions législatives pertinentes. Je ne les répéterai donc pas, sauf dans la mesure où cela est nécessaire à l'articulation de mes propos.

An award of costs, whether in a judicial proceeding or before a regulatory or other tribunal and apart from some statute or rule or regulation providing for the contrary, is in the discretion of the court or tribunal. Under the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17 ("the Act"), section 73¹ provides the authority for the Canadian Radio-television [and Telecommunications] Commission ("the Commission") to exercise its discretion to grant costs in any proceeding before it. As my brother Ryan pointed out, section 43 of the Act provides that words and expressions in that Act have the same meaning as in the *Railway Act* [R.S.C. 1970, c. R-2]. In the latter Act section 2 provides that "costs" includes fees, counsel fees and expenses".

The principal issue in this appeal is whether the meaning to be ascribed to the word as it appears in the Act should be the meaning given it in ordinary judicial proceedings in which, in general terms, costs are awarded to indemnify or compensate a party for the actual expenses to which he has been put by the litigation in which he has been involved and in which he has been adjudged to have been a successful party. In my opinion, this is not the interpretation of the word which must necessarily be given in proceedings before regulatory tribunals.

I use the word "necessarily" because I have no doubt that an element which may be considered by the tribunal in determining the entitlement of a party appearing before it to costs, is whether or not the party has incurred liability for expenses for the purpose of its appearance before the tribunal. It is not, however, in my view, either the only or a necessary element. As has been said on other occasions, the proceedings before the Commission in a rate-fixing hearing are not adversarial in nature; there is no *lis inter partes*. The purpose of a hearing in such a proceeding is to obtain mean-

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

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

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

L'adjudication des frais, que ce soit dans une procédure judiciaire ou devant un tribunal administratif ou autre, et à l'exception de quelque loi, règle ou règlement prévoyant le contraire, relève du pouvoir discrétionnaire de la cour ou du tribunal. La *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17 («la Loi»), dans son article 73¹, donne au Conseil de la radiodiffusion [et des télécommunications] canadiennes («le Conseil») un pouvoir discrétionnaire relativement aux frais dans une procédure devant lui. Comme l'a souligné mon collègue le juge Ryan, l'article 43 de la Loi prévoit que les mots et expressions de cette Loi ont la même signification que dans la *Loi sur les chemins de fer* [S.R.C. 1970, chap. R-2]. Dans celle-ci, il est prévu à l'article 2 que «frais» comprend les émoluments, honoraires et déboursés de procureur».

La question principale qui se pose dans le présent appel est de savoir si le sens à donner au mot tel qu'il figure dans la Loi devrait être celui qu'on lui attribue dans les procédures judiciaires ordinaires où, en général, l'adjudication des frais vise à indemniser ou dédommager une partie des frais réels que lui a causés le litige dans lequel elle a été impliquée et où elle a eu gain de cause. À mon avis, cette interprétation n'est pas nécessairement applicable dans le cas de procédures devant les tribunaux administratifs.

J'emploie le mot «nécessairement» parce que je suis certain que la question de savoir si la partie a, pour comparaître devant le tribunal, engagé des dépenses est un facteur qui peut être pris en considération par le tribunal pour déterminer si une partie comparissant devant lui doit avoir droit à des frais. Toutefois, il ne s'agit pas, à mon avis, d'un facteur unique, ni d'un facteur nécessaire. Comme il a été dit à d'autres occasions, les procédures devant le Conseil, dans une audience de fixation de tarif, ne sont pas de nature contradictoire; il n'y a pas de *lis inter partes*. Le but d'une

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

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

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

ingful reaction from concerned and interested parties affected by the rate-fixing, whether adversely or positively. Such parties may or may not have incurred actual, measurable expenses, such as counsel fees, in providing input to the proceedings and yet have contributed in a very real fashion to a better understanding by the Commission of some of the issues involved in the proposed rate structure. Such contributions to a better understanding of the issues should, as I see it, be encouraged and rewarded. If this is so, obviously such encouragement cannot be based solely on indemnification for actual costs incurred. It is at this point that the Commission's discretion as to who is deserving of an award of costs, as to the elements to be considered and the principles to be applied in the award, is exercised in any of the ways contemplated by section 73.

There are authorities for this view of the applicable principle. I will cite only two. Each puts the proposition succinctly and in a manner which I adopt. The first is a decision of the Alberta Court of Appeal arising from an award of costs by the Public Utilities Board in a rate hearing in *Re Green, Michaels & Associates Ltd. et al. and Public Utilities Board*² in which Clement J.A. at pages 655-656 of the report put the matter in this way:

In the factum of the appellants a number of cases were noted dealing with the discretion exercisable by Courts in the matter of costs of litigation, as well as statements propounded in texts on the subject. I do not find them sufficiently appropriate to warrant discussion. Such costs are influenced by Rules of Court, which in some cases provide block tariffs, and in any event are directed to *lis inter partes*. We are here concerned with the costs of public hearings on a matter of public interest. There is no underlying similarity between the two procedures, or their purposes, to enable the principles underlying costs in litigation between parties to be necessarily applied to public hearings on public concerns. In the latter case the whole of the circumstances are to be taken into account, not merely the position of the litigant who has incurred expense in the vindication of a right.

² (1979), 94 D.L.R. (3d) 641 [Alta. C.A.].

audience dans une telle procédure est d'obtenir des parties intéressées qui sont touchées par la fixation de tarif, des réactions significatives, qu'elles soient défavorables ou favorables. Que ces parties aient ou non engagé des dépenses réelles et mesurables, telles des honoraires d'avocats par exemple, pour participer activement aux procédures, elles auront pourtant contribué, d'une façon très efficace, à une meilleure compréhension par le Conseil de certains des problèmes que pose le système tarifaire projeté. Ces contributions à une meilleure compréhension des questions devraient, à mon avis, être encouragées et récompensées. S'il en est ainsi, il est évident qu'un tel encouragement ne saurait être basé uniquement sur l'indemnisation des frais réellement engagés. C'est ici qu'intervient l'exercice, de l'une des façons visées à l'article 73, du pouvoir discrétionnaire du Conseil quant à savoir qui mérite une adjudication des frais et quant aux éléments à prendre en considération et aux principes à appliquer dans l'adjudication.

Il existe une jurisprudence sur cette façon d'aborder le principe applicable. Je ne citerai que deux causes. Chacune énonce le principe de façon succincte et d'une façon que j'adopte. La première est une décision de la Cour d'appel de l'Alberta découlant d'une adjudication des frais par le Public Utilities Board dans une audience portant sur une fixation de tarifs. Il s'agit de l'affaire *Re Green, Michaels & Associates Ltd. et al. and Public Utilities Board*², où, aux pages 655 et 656 du recueil, le juge d'appel Clement énonce la question de la façon suivante:

[TRADUCTION] Dans leur mémoire, les appelants citent un certain nombre de causes portant sur le pouvoir discrétionnaire que peuvent exercer les tribunaux en matière de dépens, ainsi que des exposés faits dans des ouvrages sur le sujet. Je ne les trouve pas suffisamment appropriés pour en discuter. L'attribution de ces frais est influencée par des Règles de la Cour qui, dans certains cas, donnent des tarifs globaux, et qui, en tout état de cause, visent des *lis inter partes*. En l'espèce, il s'agit de frais d'audiences publiques, sur une question d'intérêt public. Il n'existe pas de similarité fondamentale entre les deux procédures, ou leurs buts, pour permettre aux principes qui sont à la base de l'adjudication des frais de procès entre les parties de s'appliquer nécessairement aux audiences publiques relatives à des questions d'intérêt public. Dans ce dernier cas, on doit tenir compte de toutes les circonstances, et pas seulement de la situation de la partie qui a engagé des dépenses pour faire valoir un droit.

² (1979), 94 D.L.R. (3d) 641 [C.A. Alb.].

The second case to which I will make reference is a decision of the Newfoundland Court of Appeal arising out of a rate-fixing hearing by the Board of Commissioners of Public Utilities at which the Newfoundland & Labrador Federation of Municipalities participated and were awarded costs by the Board to be payable by the public utility. Gushue J.A., speaking for himself and Morgan J.A., at pages 325-326 [Nfld. & P.E.I.R.] of the report of the case of *Newfoundland & Labrador Hydro v. Newfoundland & Labrador Federation of Municipalities*³ said this:

The same finding applies to the final ground of appeal. Section 14(1) states clearly that "costs may be fixed at a sum certain, or may be taxed and the Board may order by whom the same are to be taxed . . . and the Board may prescribe a scale under which costs are to be taxed". The statement is clear and unequivocal and capable of only one meaning. The manner in which the costs are arrived at, and awarded, is a matter strictly within the discretion and competence of the Board, and this Court has no jurisdiction to interfere with that discretion, unless of course improperly exercised. The fact that a litigant in a court proceeding is subject to various rules relating to costs is of no relevance here. The Board may well find in the future (if it has not already done so) that it is desirable to formulate rules and regulations and binding scales of fees with regard to cost awards and to insist upon taxation of bills of costs, but that once again is within the sole discretion of the Board and, as the Act presently stands, may not be dictated by this Court or any other body, save the Provincial legislature.

To briefly summarize, the Board has the unquestioned right to exercise the specific powers granted it by the Act. Where, as in this case, there are as well discretionary powers granted, this Court may not interfere unless it can be demonstrated that the Board has proceeded on a manifestly wrong principle or exercised that discretion for an improper purpose. In my view, this has not been demonstrated here.

In light of the comments of Gushue J.A., it is interesting to note that the Commission did, in fact, prior to the issuance of the Taxing Officer's order in the case at bar, formulate rules for the awarding of costs on the hearing of an application for a general rate increase. Those rules were not in force at the time the Commission's decision to award costs to the Consumers' Association of Canada ("CAC") and National Anti-Poverty Organization ("NAPO") was made but a draft thereof had been circulated and the Commission

³ (1980), 24 Nfld. & P.E.I.R. 317; 65 A.P.R. 317 [Nfld. C.A.].

La deuxième affaire dont je vais parler est une décision qu'a rendue la Cour d'appel de Terre-Neuve à la suite d'une audience de fixation de tarif tenue devant le Board of Commissioners of Public Utilities (Conseil), à laquelle a participé la Newfoundland & Labrador Federation of Municipalities et où le Conseil a condamné le service public à payer les frais de la Fédération. Le juge d'appel Gushue, en son nom et en celui du juge d'appel Morgan, dans l'affaire *Newfoundland & Labrador Hydro v. Newfoundland & Labrador Federation of Municipalities*³, dit ceci aux pages 325 et 326 du recueil [Nfld. & P.E.I.R.]:

[TRADUCTION] La même constatation s'applique au dernier moyen d'appel. Le paragraphe 14(1) dit clairement que «le montant des frais peut être fixé à une somme déterminée ou les frais peuvent être taxés et le Conseil peut ordonner par qui ils doivent être taxés . . . et le Conseil peut établir un tarif d'après lequel ces frais doivent être taxés». L'énoncé est clair, non équivoque et susceptible d'une seule interprétation. La façon dont les frais sont fixés et adjugés est une question qui relève strictement du pouvoir discrétionnaire et de la compétence du Conseil, et cette Cour n'a pas compétence pour s'immiscer dans l'exercice de ce pouvoir, à moins, bien entendu, que ce dernier ne soit abusivement exercé. Le fait qu'un plaideur dans une procédure judiciaire soit soumis à diverses règles portant sur les frais n'est pas pertinent en l'espèce. Il se peut que dans le futur (s'il ne l'a pas déjà fait), le Conseil constate qu'il est souhaitable d'établir des règles, règlements et des tarifs obligatoires relativement à l'adjudication des frais et d'exiger la taxation des mémoires de frais, mais, encore une fois, cela relève du seul pouvoir discrétionnaire du Conseil et, étant donné la Loi actuelle, cela ne saurait être ordonné par la Cour ni aucun autre organisme, sauf la législature provinciale.

En bref, le Conseil a incontestablement le droit d'exercer les pouvoirs particuliers que lui confère la Loi. Lorsque, comme en l'espèce, des pouvoirs discrétionnaires lui sont également attribués, cette Cour ne peut intervenir à moins qu'on ne démontre que le Conseil s'est fondé sur un principe manifestement erroné ou a exercé ce pouvoir discrétionnaire pour une fin irrégulière. Or, à mon avis, on n'a démontré rien de tel en l'espèce.

Compte tenu des remarques du juge d'appel Gushue, il est intéressant de noter que le Conseil avait, en effet, antérieurement à l'émission de l'ordonnance de taxation par l'agent taxateur en l'espèce, établi des règles pour l'adjudication des frais relatifs à l'audition d'une requête en majoration tarifaire générale. Ces règles n'étaient pas en vigueur au moment où le Conseil a rendu la décision d'adjuger les frais à l'Association des consommateurs du Canada («l'ACC») et à l'Organisation nationale anti-pauvreté («l'ONAP»), mais un

³ (1980), 24 Nfld. & P.E.I.R. 317; 65 A.P.R. 317 [C.A.T.-N.].

applied the criteria in the draft rules in determining to which parties costs would be granted.

However, it is not from that decision, No. 78-7, that the appeal was taken. Rather, it is from the Commission's Decision 81-5 which held that the Taxing Officer did not err in principle in awarding counsel fees to CAC and costs to NAPO. In reaching that conclusion, the Commission made the following finding:

In the Commission's view, the application of the principle of indemnification upon which Bell relies would not be appropriate in regulatory proceedings before it. In the Commission's opinion, the proper purpose of such awards is the encouragement of informed public participation in Commission proceedings. It would inhibit public interest groups from developing and maintaining expertise in regulatory matters if, in order to be entitled to costs, they had to retain and instruct legal counsel in the manner appropriate to proceedings before the courts in civil matters. On the other hand, no useful purpose would be served by requiring public interest groups artificially to arrange their affairs, by means, for instance, of forgivable debts or bonus accounts, in order to avoid a restrictive interpretation of the term "costs".

As I read it, that finding is an amplification of the Commission's view as to the proper principles to be applied in awarding costs in rate-application hearings as expressed in its Decision 78-7. This Court, as a matter of law, would not have interfered with that exercise of the Commission's discretion unless the Court had been satisfied that the Commission had proceeded on a wrong principle in arriving at its conclusion. Neither should we interfere with its decision in this appeal from Decision 81-5 which, as an expression of its view as to the inappropriateness of the principle of indemnification in the award of costs in regulatory proceedings, is an extension of the exercise of its discretion to award costs in such proceedings. As I have stated, I agree with its view that in proceedings before the Commission "costs" need not be merely compensatory. Therefore, the Commission did not err in dismissing the appeal from the ruling of the Taxing Officer.

projet de ces règles avait été mis en circulation, et le Conseil a appliqué les critères établis dans ce projet pour déterminer à quelles parties les frais devaient être adjugés.

a

Toutefois, ce n'est pas cette décision, n° 78-7, qui a été portée en appel. L'appel est plutôt formé contre la décision 81-5 par laquelle le Conseil a jugé que l'agent taxateur n'avait pas commis d'erreur de principe en ordonnant le remboursement des honoraires d'avocat de l'ACC et des frais de l'ONAP. En tirant cette conclusion, le Conseil a fait la constatation suivante:

b

c Le Conseil est d'avis qu'il ne serait pas approprié d'appliquer le principe de l'indemnisation sur lequel Bell se fonde dans ses procédures de réglementation. Il pense que l'objectif premier de telles indemnisations est d'encourager une participation éclairée du public à ses procédures. Or, les groupes d'intérêt public ne pourraient pas se spécialiser dans les questions réglementées si, pour avoir droit au remboursement des frais, ils devaient retenir des avocats comme cela se fait dans le cas des affaires portées devant les tribunaux en droit civil. Par ailleurs, il ne servirait à rien d'obliger les groupes d'intérêt public à arranger leurs affaires artificiellement au moyen, par exemple, de prêts-subsidés ou de comptes d'indemnités afin de contourner une interprétation restrictive du mot «frais».

d

e

f À mon avis, cette constatation développe le point de vue du Conseil quant aux principes appropriés à appliquer en matière d'adjudication des frais à la suite d'auditions de requêtes en majoration tarifaire tels qu'ils sont exposés dans la décision 78-7. Compte tenu du droit applicable, cette Cour ne se serait pas immiscée dans cet exercice du pouvoir discrétionnaire du Conseil à moins d'être persuadée que ce dernier s'était appuyé sur un principe erroné pour tirer sa conclusion. Nous ne devrions pas non plus modifier sa décision dans le présent appel formé contre la décision 81-5 qui, en tant qu'expression de son point de vue sur le caractère inopportun du principe de l'indemnisation dans l'adjudication des frais au cours de procédures de réglementation, constitue une extension de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'accorder des frais dans de telles procédures. Comme je l'ai dit, je suis d'accord avec son point de vue selon lequel, dans les procédures tenues devant le Conseil, les «frais» n'ont pas à être simplement compensatoires. Par conséquent, le Conseil n'a pas commis d'erreur en rejetant l'appel formé contre la décision de l'agent taxateur.

g

h

i

j

The next question to be examined is whether that finding is inconsistent with this Court's decision in *Re Bell Canada and Telecom. Decision CRTC 79-5*⁴ and thus cannot stand.

In that case the only issue before the Court was whether the applicable statutory provisions were sufficiently broad to empower the Commission to require Bell Canada, as an applicant for a rate increase, to pay for an independent study in connection therewith commissioned by the Commission itself. The Court held that the cost incurred by the Commission in acquiring the study was not properly assessable against the applicant for the rate increase. As Mr. Justice Ryan observed, the issue in that case is obviously quite different from that pertaining in this case. The essence of the decision, as I see it, is found in the last two sentences in the following paragraph found on [pages 687-688] of the report [F.C.]:

In my view, the word "costs" in section 73 of the *National Transportation Act* must, as argued by the appellant, be given its normal legal meaning according to which the costs of a proceeding are the costs incurred by the parties or participants in that proceeding and do not include the expenses of the tribunal before which the proceedings are brought. (See: *Halsbury's Laws of England*, Third Edition, Vol. 11, p. 293; *Ballentine's Law Dictionary*, p. 277; *Black's Law Dictionary*, p. 312; *Jowitt's Dictionary of English Law*, Vol. 1, p. 507; *Wharton's Law Lexicon*, 13th Edition, p. 230.) I do not see any reason to give it a wider meaning. I am confirmed in this opinion by the fact that much of the language used in section 73 is normally used in association with court costs. I have in mind the phrase "costs of and incidental to all proceedings" (which is found in section 50 of the *English Supreme Court of Judicature (Consolidation) Act*, 1925, 15 & 16 Geo. 5, c. 49), the reference to the possibility that costs be fixed at a sum certain or taxed and that the Commission prescribe a "scale" (in the French text: "tarif") of costs. If another interpretation were to prevail, the Commission would have the right to force the utility companies which the law obliges to appear before it to defray part of its expenses. This, in my opinion, would be contrary to the general policy of the *National Transportation Act* following which the expenses of the Commission are to be paid out of public funds rather than by the utility companies that are subject to its jurisdiction. [Emphasis added.]

While what was said in the earlier part of the quoted passage appears to be totally at odds with my finding that the word "costs" as used in section 73 should be given a broader meaning than that ascribed to it in the courts, taken in context with

La question suivante à examiner est de savoir si cette décision va à l'encontre de celle rendue par cette Cour dans l'affaire *Re Bell Canada et décision Telecom. CRTC 79-5*⁴, et ne saurait donc être confirmée.

Dans cette affaire, la seule question à trancher par la Cour était de savoir si les dispositions législatives applicables étaient suffisamment larges pour autoriser le Conseil à exiger de Bell Canada, requérante en majoration tarifaire, qu'elle paye une étude venant de l'extérieur et commandée par le Conseil lui-même. La Cour a jugé que les frais faits par le Conseil pour obtenir cette étude ne pouvaient être imputés à la requérante en majoration tarifaire. Comme l'a fait remarquer le juge Ryan, le point litigieux dans cette affaire est, évidemment, tout à fait différent de celui de l'espèce. Selon moi, l'essentiel de cette décision se trouve dans les deux dernières phrases du paragraphe suivant figurant [aux pages 687 et 688] du recueil [C.F.]:

A mon avis, le terme «frais» qui apparaît à l'article 73 de la *Loi nationale sur les transports* doit, comme le soutient l'appelante, recevoir son acception juridique normale selon laquelle les frais d'une instance sont les frais qu'engagent les parties à cette instance et non les frais du tribunal qui en est saisi. (Voir: *Halsbury's Laws of England*, troisième édition, Vol 11, p. 293; *Ballentine's Law Dictionary*, p. 277; *Black's Law Dictionary*, p. 312; *Jowitt's Dictionary of English Law*, Vol. 1, p. 507; *Wharton's Law Lexicon*, 13^e édition, p. 230.) Je ne vois aucune raison de lui donner une acception plus large. Le fait que la plupart des termes dont on se sert à l'article 73 soient normalement employés dans le cas de frais judiciaires me confirme dans cette opinion. Je pense à ce membre de phrase: [TRADUCTION] «les frais qu'entraînent toutes procédures» (que l'on retrouve à l'article 50 de la *Supreme Court of Judicature (Consolidation) Act*, 1925, d'Angleterre, 15 & 16 Geo. 5, c. 49), à cette mention aussi que les frais peuvent être fixés à une somme déterminée ou entrer en taxe et que le Conseil peut établir un «tarif» (dans le texte anglais: «scale») des frais. Si l'interprétation contraire devait prévaloir, le Conseil aurait alors le droit de forcer les compagnies d'utilités publiques que la Loi oblige à comparaître devant lui à assumer une partie de ses frais. Cela, à mon avis, serait contraire à l'économie générale de la *Loi nationale sur les transports* selon laquelle les frais du Conseil doivent être payés à même les fonds publics et non par les compagnies d'utilités publiques qui relèvent de sa compétence. [C'est moi qui souligne.]

Bien que les propos tenus dans la première partie du passage cité semblent être tout à fait en contradiction avec ma conclusion qu'on devrait donner au terme «frais» employé à l'article 73 un sens plus large que celui qu'on lui attribue devant

⁴ [[1982] 2 F.C. 681]; 41 N.R. 221 [C.A.].

⁴ [[1982] 2 C.F. 681]; 41 N.R. 221 [C.A.].

the last two sentences which clearly relate solely to the narrow issue before the Court in that case, there really is not a conflict between the two findings. I think it is clear that the issue in this case was not contemplated at all by the Court in the earlier case. I am fortified in this view by the following passage from page [687] of the report [F.C.] which is also contained in a quotation in Ryan J.'s reasons:

Moreover, even in clearly non-adversarial proceedings like applications for the approval of rates, there may be cases where, like in ordinary litigation, it appears just to oblige a participant in those proceedings to compensate the other participants for the expenses that they have incurred by reason of their participation in those proceedings. [Emphasis added.]

Pratte J. in that passage has likened the powers of the Commission to that of a court in its ability to indemnify a participant in a hearing before it for expenses to which such participant may have been put by so participating. That does not mean, as I read the passage in the context of the whole of his reasons, that the Commission is precluded from awarding "costs", in the broad sense of that word, to a participant whose contribution has, in the opinion of the Commission, been of value to it in assessing the merits of the application even if such participant had made no actual expenditures, or only nominal ones.

In any event, what was said in the earlier case should, as I see it, be limited to the issue that was then before the Court, *viz.* the liability of an applicant to pay expenses incurred by the Commission on its own account for assistance in assessing the merits of a rate application. It should not be extended to the issue before the Court in this case, particularly when there is persuasive authority from other courts of appeal in respect of statutes *in pari materia* embodying much the same language as that before this Court. Where there is no clear-cut decision in this Court on the point in issue, as here, those decisions ought to be accorded deference and weight by this Court and I am prepared to follow them.

In summary, it is my opinion that it has not been demonstrated that the Commission improperly exercised its discretion by applying a wrong principle and the appeal should, therefore, be dis-

les tribunaux, si on les rapproche des deux dernières phrases qui portent clairement sur la question restreinte soulevée devant la Cour dans cette affaire, il n'existe réellement pas de contradiction entre les deux conclusions. À mon avis, il est clair que la question en l'espèce n'a pas du tout été envisagée par la Cour dans l'autre affaire. Mon point de vue se trouve étayé par le passage suivant figurant à la page [687] du recueil [C.F.] et qui est aussi contenu dans une citation faite dans les motifs du juge Ryan:

De plus, même dans une instance manifestement non contradictoire, comme dans le cas des requêtes en approbation de tarifs, il peut advenir que, comme dans un litige ordinaire, il paraisse juste d'obliger une partie à l'instance à indemniser les autres parties des frais engagés en raison de leur participation. [C'est moi qui souligne.]

Dans ce passage, le juge Pratte a comparé les pouvoirs du Conseil à ceux qu'a un tribunal d'indemniser un participant à une audience tenue devant lui des dépenses que peut lui avoir occasionnées cette participation. Cela ne signifie pas, d'après mon interprétation du passage dans le contexte de l'ensemble des motifs du juge Pratte, que le Conseil ne peut adjuger de «frais», au sens large, à un participant dont la contribution, de l'avis du Conseil, lui a été utile dans son appréciation du bien-fondé de la demande, même si ce participant n'avait engagé aucune dépense, ou très peu.

En tout état de cause, ce qui est dit dans l'autre affaire devrait, à mon avis, être restreint à la question dont la Cour était alors saisie, savoir l'obligation par un requérant de défrayer les frais faits par le Conseil, pour son propre compte, pour de l'aide obtenue aux fins de l'évaluation du bien-fondé d'une demande tarifaire. On ne devrait pas l'étendre à la question portée devant la Cour en l'espèce, surtout lorsqu'il existe une jurisprudence concluante provenant d'autres cours d'appel et portant sur des lois *in pari materia* contenant à peu près les mêmes termes que ceux qu'examine cette Cour. Lorsqu'il n'existe pas de décision bien définie de cette Cour sur le point en litige, comme en l'espèce, cette Cour devrait tenir compte de cette jurisprudence, et je suis disposé à la suivre.

En bref, j'estime qu'il n'a pas été établi que le Conseil a abusivement exercé son pouvoir discrétionnaire en appliquant un principe erroné, et l'appel devrait donc être rejeté. Dans les circonstances,

missed. In the circumstances it is unnecessary for me to examine and adjudicate upon the other grounds of appeal.

Accordingly, as required by subsection 64(5) of the Act [rep. and sub. R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65 (Item 32)], I would certify an opinion to the Commission that it did not err in any question of law or jurisdiction in making the order appealed from.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

RYAN J.: This appeal raises issues concerning costs which may be awarded to interveners in a general rate hearing conducted by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission ("the Commission"). The appeal was brought by Bell Canada under subsection 64(2) of the *National Transportation Act*⁵ ("the Act") from a decision made by the Commission on March 9, 1981, Telecom. Decision CRTC 81-5 ("CRTC 81-5"). The decision dismissed an appeal to the Commission from Taxation Order 1980-1, an order made by Taxing Officer David E. Osborn. The taxation order was made on February 19, 1980 pursuant to Telecom. Decision CRTC 78-7 ("CRTC 78-7") dated August 10, 1978. In CRTC 78-7, the Commission awarded costs to a number of interveners in the 1978 Bell Canada General Rate Case, including the Consumers' Association of Canada ("CAC"), and the National Anti-Poverty Organization, Inuit Tapirisat of Canada, Tagramiut Nipingat Inc. and S. A. Rowan (all four of whom are referred to in these reasons as "NAPO and others"). In CRTC 78-7,

⁵ R.S.C. 1970, c. N-17 [rep. and sub. R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65 (Item 32)]. Subsection 64(2) provides:

64. ...

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

il ne m'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens d'appel et de statuer sur ceux-ci.

Par conséquent, ainsi que l'exige le paragraphe 64(5) de la Loi [abrogé et remplacé par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65 (Item 32)], je transmettrais au Conseil une opinion certifiée portant qu'il n'a pas commis d'erreur de droit ni de compétence en rendant l'ordonnance dont appel.

* * *

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

LE JUGE RYAN: Le présent appel soulève des questions concernant les frais susceptibles d'être adjugés à des intervenants à une audience relative à une requête en majoration tarifaire générale tenue par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes («le Conseil»). L'appel a été formé, en vertu du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*⁵ («la Loi»), par Bell Canada contre une décision rendue par le Conseil le 9 mars 1981, décision Telecom. CRTC 81-5 («CRTC 81-5»). Cette décision a rejeté un appel formé devant le Conseil contre l'ordonnance de taxation 1980-1 rendue par l'agent taxateur David E. Osborn. Cette ordonnance a été rendue le 19 février 1980 en vertu de la décision Telecom. CRTC 78-7 («CRTC 78-7») en date du 10 août 1978. Dans CRTC 78-7, le Conseil a adjugé les frais à un certain nombre d'intervenants relativement à la requête en majoration tarifaire générale présentée par Bell Canada en 1978, dont l'Association des consommateurs du Canada («l'ACC»), l'Organisation nationale anti-pauvreté, Inuit Tapirisat du Canada, Tagramiut Nipingat Inc. et S. A.

⁵ S.R.C. 1970, chap. N-17 [abrogé et remplacé par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65 (Item 32)]. Le paragraphe 64(2) est ainsi rédigé:

64. ...

(2) Les décisions de la Commission sont susceptibles d'appel à la Cour d'appel fédérale sur une question de droit ou une question de compétence, quand une autorisation à cet effet a été obtenue de ladite Cour sur demande faite dans le délai d'un mois après que l'ordonnance, l'arrêt ou le règlement dont on veut appeler a été établi, ou dans telle autre limite de temps que le juge permet dans des circonstances spéciales, après avis aux parties et à la Commission, et après audition de ceux des intéressés qui comparaissent et désirent être entendus; et les frais de cette demande sont à la discrétion de ladite Cour.

the interveners to whom costs were awarded were directed to submit bills of costs to the Taxing Officer; Bell Canada was directed to submit its comments with respect to any claim; and a right to appeal the decision of the Taxing Officer to the Commission was given to the affected parties. Bell Canada exercised its right of appeal.

The costs under dispute were awarded by the Commission under section 73 of the Act, which reads:

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

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

(3) The Commission may prescribe a scale under which such costs shall be taxed.⁶

The costs which were awarded to CAC, and which were disputed, were awarded in respect of legal services performed in connection with the Bell Canada General Rate Case by a lawyer who was engaged on a retainer arrangement by CAC. Counsel for Bell Canada submitted to us, as he submitted on the appeal to the Commission from the taxation order, that such costs are not "costs" within the meaning of the word as used in section 73. His submission was that the retainer arrangement was such as to place the lawyer in the same position as that of a lawyer who is an employee of his client and is paid a salary for all the legal services he provides.

It was also submitted that the costs awarded NAPO and others were not "costs" under section 73 because NAPO and others had neither paid the costs in respect of which the sums were

⁶ Section 43 of the *National Transportation Act* provides:

43. In this Part, words and expressions have the same meaning as in the *Railway Act*.
Subsection 2(1) of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, provides in part:

2. (1) In this Act, and in any Special Act as hereinafter defined in so far as this Act applies,

"costs" includes fees, counsel fees and expenses;

Rowan (ces quatre dernières parties sont appelées dans ces motifs «l'ONAP et autres»). Dans CRTC 78-7, on a demandé aux intervenants auxquels ont été adjugés les frais de soumettre des mémoires de frais à l'agent taxateur; on a demandé à Bell Canada de présenter des commentaires relative-ment à toute revendication; et il a été accordé aux parties intéressées le droit d'interjeter appel, devant le Conseil, de la décision de l'agent taxateur. Bell Canada a exercé son droit d'appel.

Les frais en litige ont été adjugés par le Conseil en vertu de l'article 73 de la Loi, lequel est ainsi conçu:

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

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

(3) La Commission peut établir un tarif d'après lequel ces frais doivent être taxés.⁶

Les frais qui ont été adjugés à l'ACC, et qui ont été contestés, ont été accordés en raison des services juridiques fournis, relativement à la requête en majoration tarifaire générale de Bell Canada, par un avocat qui recevait de l'ACC une provision pour honoraires. L'avocat de Bell Canada fait valoir devant la Cour, comme devant le Conseil dans l'appel formé contre l'ordonnance de taxation, que ces frais ne sont pas des «frais» au sens de ce terme employé à l'article 73. D'après lui, cette provision plaçait l'avocat dans la même position que celle d'un avocat qui est un employé de son client et qui reçoit un salaire pour tous les services juridiques qu'il fournit.

Il est également prétendu que les frais adjugés à l'ONAP et autres n'étaient pas des «frais» au sens de l'article 73, parce que l'ONAP et autres n'avaient pas défrayé les coûts à l'égard desquels

⁶ L'article 43 de la *Loi nationale sur les transports* est ainsi rédigé:

43. Les mots et expressions de la présente Partie ont la même signification que dans la *Loi sur les chemins de fer*.
Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2, prévoit notamment:

2. (1) Dans la présente loi, ainsi que dans toute loi spéciale ci-après définie où la présente loi s'applique

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

awarded, nor were they legally liable to pay them. The legal services in respect of which the sums were awarded as costs were performed by counsel retained, so it was submitted, by The Public Interest Advocacy Centre ("PIAC") to act on behalf of NAPO and others, PIAC not itself being a party to or an intervener in the General Rate Case.

Basically, the submission of Bell Canada both on the costs awarded to CAC and to NAPO and others was that "costs" in section 73 means "legal costs", costs that could be awarded in a civil action in the courts, but not otherwise. It was submitted that the term "legal costs" necessarily involves compensation for expenses actually incurred in a proceeding and, it was said, neither CAC nor NAPO and others had actually incurred expenses. The response of CAC and NAPO and others was that section 73 of the Act confers a discretion on the Commission to award "the costs of and incidental to any proceeding" before it, and to order "by whom and to whom any costs are to be paid". "Costs" is not to be read in what was submitted would be the narrow and technical sense urged by counsel for Bell Canada, but in the broader and more flexible way indicated by the nature of the proceedings conducted by the Commission and the purposes of those proceedings: a rate hearing bears little resemblance to, for example, a tort action or an action for breach of contract, and it would unduly limit the scope of the discretion granted to the Commission by the section to interpret "costs" in the manner urged by Bell Canada. It was submitted, in the alternative, that even if the principle of indemnification were applicable to the award of costs under section 73, the principle had been satisfied in this case because, on the authorities which the respondents cited, CAC had incurred expenses and NAPO and others were at the very least contingently liable for expenses. There was thus, it was said, an adequate legal basis for the Commission's dismissal of the appeal to it.

CRTC 78-7 was the decision made by the Commission on Bell Canada's application for a general increase in rates. This appeal is concerned only with the portion of CRTC 78-7 which deals with

les sommes ont été adjugées, ni étaient-ils tenus, sur le plan légal, de les payer. Les services juridiques à l'égard desquels les sommes ont été adjugées à titre de frais ont été fournis, soutient-on, par un avocat engagé par le Centre pour la promotion de l'intérêt public (le CPIP) pour représenter l'ONAP et autres, le CPIP n'étant pas lui-même une partie ni un intervenant à la requête en majoration tarifaire générale.

À propos des frais adjugés tant à l'ACC qu'à l'ONAP et autres, Bell Canada fait valoir principalement que le terme «frais» employé à l'article 73 signifie les «frais juridiques», frais qui pourraient être adjugés dans une action civile devant les tribunaux, et rien d'autre. Il est allégué que l'expression «frais juridiques» implique nécessairement une indemnisation des dépenses véritablement engagées dans une procédure et, dit-on, ni l'ACC ni l'ONAP et autres n'ont réellement fait de dépenses. La réponse de l'ACC et de l'ONAP et autres est que l'article 73 de la Loi confère au Conseil le pouvoir discrétionnaire d'adjuger «les frais qu'entraîne une procédure» exercée devant lui et d'ordonner «par qui et à qui les frais doivent être payés». Le terme «frais» ne doit pas être entendu dans le sens étroit et technique proposé par l'avocat de Bell Canada, mais d'une façon plus large et plus flexible qui découle de la nature des procédures devant le Conseil et de l'objet de ces procédures: une audience de fixation de tarifs ressemble peu, par exemple, à une action en responsabilité délictuelle ou à une action en rupture de contrat, et ce serait restreindre excessivement la portée du pouvoir discrétionnaire que le Conseil tient de cet article que d'interpréter le terme «frais» de la manière proposée par Bell Canada. On soutient subsidiairement que, même si le principe de l'indemnisation s'appliquait à l'adjudication des frais prévue à l'article 73, ce principe avait été respecté parce que, compte tenu de la jurisprudence citée par les intimés, l'ACC avait engagé des dépenses et, l'ONAP et autres étaient à tout le moins éventuellement responsables des dépenses. Le Conseil aurait donc été justifié, dit-on, de rejeter l'appel.

La décision CRTC 78-7 du Conseil portait sur la requête en majoration tarifaire générale présentée par Bell Canada. Le présent appel vise uniquement cette partie de la décision CRTC 78-7 qui

the awards of costs to various interveners, and more particularly the awards to CAC and to NAPO and others.

On September 5, 1978, CAC wrote to the Commission about the costs awards in CRTC 78-7. With the concurrence of Bell Canada, the letter of September 5, 1978 was transformed into a request to review the portion of CRTC 78-7 dealing with the awards of costs to certain interveners. As a result, the Commission issued Telecom. Decision CRTC 80-1 ("CRTC 80-1"), which modified and expanded the costs awarded to CAC.

It may be as well to set out the award to CAC made in CRTC 78-7, as that award was amended by CRTC 80-1:

In the Commission's view, the Consumers' Association of Canada represented not only the interests of the Association's membership but also those of Bell Canada subscribers generally. The CAC, through its counsel, Mr. Kane, and its expert witness, Dr. Gordon, contributed to a better understanding of a number of relevant issues including that of the relationship between Bell Canada and its subsidiaries.

The Commission accordingly awards costs to the CAC.

CRTC 78-7 awarded costs to NAPO and others in this passage appearing at page 111 of the decision:

Through their counsel, Mr. A.J. Roman, NAPO et al represented a broad spectrum of subscriber interests and made an important and substantial contribution not only to the Commission's understanding of the relevant issues in the present case, but also to the fulfillment of the Commission's objectives as set forth in Decision 78-4.

In the Commission's view also, the cross-examination by Mr. Roman of a number of the Company's witnesses was clearly aided by the preparatory work performed by his expert witnesses.

The Commission accordingly awards costs to NAPO et al (except for ACCQ which did not request costs).

I will also quote several passages from Taxation Order 1980-1. At page 5 of this order, the Taxing Officer said:

Several interveners (NAPO et al) retained the services of the PIAC and, by virtue of his retainer with PIAC, the services of Mr. Roman as counsel.

PIAC is a not-for-profit corporation which has the following objectives:

porte sur l'adjudication des frais à divers intervenants, et, plus particulièrement, à l'ACC et à l'ONAP et autres.

a Le 5 septembre 1978, l'ACC a écrit au Conseil au sujet de l'adjudication des frais dans la décision CRTC 78-7. Avec l'approbation de Bell Canada, la lettre du 5 septembre 1978 a été transformée en une requête en révision de cette partie de la décision CRTC 78-7 qui traite de l'adjudication des frais à certains intervenants. Par la suite, le Conseil a rendu la décision Telecom. CRTC 80-1 («CRTC 80-1») portant modification et augmentation des frais adjugés à l'ACC.

c Il convient de citer l'adjudication des frais à l'ACC faite dans CRTC 78-7 et modifiée par CRTC 80-1:

d Selon le Conseil, l'Association des consommateurs du Canada représentait non seulement les intérêts de l'Association elle-même mais également des abonnés de Bell Canada en général. L'ACC, par l'entremise de son avocat, M. G. Kane, et de son témoin expert, M. Gordon, a contribué à une meilleure compréhension d'un certain nombre de questions pertinentes concernant la relation entre Bell Canada et ses filiales.

e Par conséquent, le Conseil accorde l'adjudication des frais à l'ACC.

f La décision CRTC 78-7 a adjugé des frais à l'ONAP et autres dans ce passage figurant à la page 111 de la décision:

g Par l'entremise de son avocat, M. A.J. Roman, l'organisation nationale anti-pauvreté et al a représenté une gamme importante d'intérêts des abonnés et a apporté une contribution importante non seulement à la compréhension des questions pertinentes soumises au Conseil dans le cas qui nous occupe, mais également à la réalisation des objectifs du Conseil, comme établis dans la décision 78-4.

h Le Conseil estime également que le contre-interrogatoire de certains témoins de la Compagnie par M. Roman a été très clairement appuyé par les travaux préliminaires de ses témoins experts.

i Le Conseil par conséquent accorde l'adjudication des frais à l'organisation nationale anti-pauvreté, et al (sauf à l'ACCQ qui n'a pas demandé l'adjudication des frais).

j Je vais citer aussi plusieurs passages de l'ordonnance de taxation 1980-1. À la page 5 de cette ordonnance, l'agent taxateur dit ceci:

Plusieurs intervenants (l'ONAP et al) ont retenu les services du CPIP et, par le fait même, ceux de M^e Roman qui travaillait pour le CPIP.

Le CPIP est un organisme à but non lucratif, dont les objectifs sont les suivants:

2. To provide representation to a range of public interests which are presently unrepresented or underrepresented, in cases of importance to public interest groups.

And he said at page 6:

It is clear that there was never any obligation flowing from NAPO et al to either PIAC or Mr. Roman for their services. If the subject of costs was ever discussed between counsel and these interveners, the understanding was merely that if costs should happen to be awarded, they would be given by the interveners to the PIAC. This understanding is reflected in the terms of reference of the PIAC. According to Mr. Roman, any such bill, in the absence of an award of costs, would simply have had to be written off as an uncollectible debt, a practice which he submitted would accomplish nothing and would not be conducive to good client relations.

Generally, at pages 7 and 8, the Taxing Officer said:

Counsel for NAPO et al submitted that, when it awarded costs, the Commission must be taken to have known all of the salient facts of the relationships between PIAC and its clients, NAPO et al, including the fact that any counsel fee and disbursements recovered in an award of costs would go to PIAC.

Counsel for Bell Canada did not dispute the claim for disbursements as submitted by PIAC, nor did he argue the amount for counsel fee. Rather, he submitted that the claim for costs by NAPO et al should be dismissed in its entirety, for one or more of the following major reasons:

(a) None of the interveners actually incurred the expenditures being claimed. The jurisprudence with respect to costs in the courts clearly establishes that costs are intended to be an indemnity, and where there is no liability, there can be no indemnity.

(b) The expenses were incurred by the PIAC and not by the interveners; PIAC was not an intervener and it was not awarded costs, nor could the decision of the Commission be interpreted to mean that it intended to award costs to PIAC.

(c) PIAC did have funding available to cover the expenses incurred, whether specifically granted for this case or not. Furthermore, PIAC restricts its services to those clients who do not have the means to retain other counsel, i.e. a member of the Bar. This would presumably include counsel who could be retained in the expectation or by virtue of an award of costs by the Commission.

He also said, at page 11:

I have reviewed the cases referred to me by counsel for all parties, but I have not found conclusive authority therein for purposes of the present case. Most of them deal with costs in a traditional legal context, and assume a traditional relationship between counsel, client and tribunal. Regulatory agencies and public interest interveners pose different problems and, while legal cases can be a useful guide in the area of costs, particularly with respect to quantum, the approach to the problems in this case cannot, in my opinion, be circumscribed by a strict application of traditional legal principles. Therefore, I have

2. S'occuper de faire valoir une gamme de sujets d'intérêt public qui sont actuellement oubliés ou pas assez débattus, dans les causes intéressantes les groupes de pression.

Il s'exprime en ces termes à la page 6:

a Il est clair qu'il n'y a jamais eu d'obligation de la part de l'ONAP et al envers soit le CPIP ou M^e Roman pour leurs services. Si la question des frais a été discutée entre l'avocat et ces intervenants, il a tout simplement été entendu que, en cas d'adjudication des frais, le montant serait remis par les intervenants au CPIP, comme le montre le mandat du CPIP. M^e

b Roman a soutenu que s'il n'y avait pas adjudication des frais, une telle facture devrait tout simplement être considérée comme une créance irrécouvrable, ce qui, selon lui, ne donnerait rien et ne serait pas favorable à de bonnes relations avec le client.

c Aux pages 7 et 8, l'agent taxateur se livre à cette analyse générale:

L'avocat de l'ONAP et al a soutenu que lorsque le Conseil a adjugé les frais, il devait connaître tous les éléments pertinents des rapports entre le CPIP et ses clients, soit l'ONAP et al, notamment le fait que les honoraires d'avocat et les frais juridiques recouverts par l'adjudication des frais seraient versés au CPIP.

L'avocat de Bell Canada n'a pas contesté le remboursement demandé par le CPIP ni le montant des honoraires d'avocat. Il a plutôt soutenu que la demande de remboursement présentée par l'ONAP et al devait être rejetée en entier, pour une ou plusieurs des principales raisons suivantes:

a Aucun des intervenants n'a effectivement engagé les dépenses dont il réclame le remboursement. La jurisprudence relative aux frais adjugés par les tribunaux établit clairement que les frais doivent être une indemnité et que s'il n'y a pas de dette, il ne peut y avoir d'indemnité.

b Les dépenses ont été engagées par le CPIP et non par les intervenants; le CPIP n'était pas un intervenant et on ne lui a pas adjugé de frais. On ne peut dire non plus que par cette décision le Conseil voulait adjuger des frais au CPIP.

c Le CPIP avait les fonds nécessaires pour payer les dépenses engagées, que ceux-ci aient été ou non accordés expressément pour cette affaire. De plus, le CPIP offre ses services uniquement aux clients qui n'ont pas les moyens de retenir un autre avocat, c'est-à-dire un membre du Barreau. Par là, on entend vraisemblablement aussi un avocat qui pourrait être retenu s'il y a, ou si l'on espère qu'il y aura, adjudication des frais par le Conseil.

Il dit également ceci à la page 11:

i J'ai passé en revue les causes qui m'ont été signalées par les avocats de toutes les parties et je n'ai pas pu y trouver des preuves concluantes pour les fins de cette affaire. La plupart d'entre elles traite de la question des frais dans un contexte juridique classique et suppose des rapports de type traditionnel entre l'avocat, le client et le tribunal. Les organismes de réglementation et les groupes de pression qui interviennent posent des problèmes différents et, même si les causes judiciaires peuvent constituer un guide utile dans le domaine des frais, en particulier pour ce qui est de leur montant, l'attitude à

interpreted the Commission's decision in light of the knowledge that public participation is a fragile concept, more talked about than realized, that public interest advocacy groups offer a different, but no less valuable, approach to participation than does the traditional solicitor-client form, and that a restrictive interpretation of a costs award by the officer responsible for implementing it would serve no useful public purpose.

I will also quote passages from CRTC 81-5, the decision of the Commission which dismissed the appeal from the taxation order. At page 3 of CRTC 81-5, the Commission said:

Bell raised two issues of principle for the determination of the Commission in this appeal, expressed by the Company as follows:

"the Taxing Officer misdirected himself on questions of principle with respect to the taxation of costs in favour of the CAC and NAPO et al in that:

[b] in addition, with respect to counsel fees for the CAC and with respect to all costs taxed in favour of NAPO et al, no costs were incurred by these intervenors as a result of Bell Canada's general rate application and these intervenors are, therefore, not entitled to indemnification for these costs from Bell Canada."

And at pages 7 and 8, the Commission stated:

The second issue of principle raised by Bell in this appeal concerned the proper definition of the term "costs". Bell relied on the fact that the word "costs" is restrictively defined in the jurisprudence relating to civil litigation to include only indemnification for costs of litigation actually incurred by interveners.

Referring first to NAPO et al, Bell argued that PIAC incurred all costs relating to the participation of NAPO et al in the 1978 Bell rate case. The PIAC is not the intervener to whom costs were awarded by the Commission. Bell submitted that an award of costs is only made to a client if that client is liable to pay costs to his counsel and that, in consequence, the taxing officer could only indemnify NAPO et al if NAPO et al were legally required to reimburse PIAC for the costs of the intervention.

Bell also applied this line of argument to CAC. In the 1978 Bell rate case, CAC was represented by its general counsel, who received a regular retainer from CAC. Thus, there was no indication that CAC would have expended any additional funds for remuneration of its general counsel because of his participation in the Bell rate case. Bell argued that no counsel fees should therefore have been awarded by the taxing officer to the CAC.

In the Commission's view, the application of the principle of indemnification upon which Bell relies would not be appropriate in regulatory proceedings before it. In the Commission's opinion, the proper purpose of such awards is the encourage-

adopter devant les problèmes posés par l'affaire en cause ne peut pas être déterminée par une application stricte des principes juridiques classiques. J'ai donc interprété la décision du Conseil en sachant que la participation du public est un concept fragile, plus facile à discuter qu'à réaliser, que les groupes de promotion de l'intérêt public offrent une approche différente mais néanmoins précieuse à la participation comparativement à la formule avocat-client traditionnelle et qu'une interprétation restrictive de l'adjudication des frais par l'agent responsable ne serait d'aucune utilité pour le public.

Je citerai également des passages extraits de la décision CRTC 81-5, la décision par laquelle le Conseil a rejeté l'appel formé contre l'ordonnance de taxation. À la page 3 de la décision CRTC 81-5, le Conseil s'exprime en ces termes:

Dans le présent appel, Bell a soumis à l'examen du Conseil les deux questions de principe que voici:

«L'agent taxateur s'est trompé dans les questions de principe régissant la taxation des frais accordés à l'ACC et à l'ONAP et al en ce sens que:

[b] par ailleurs, les honoraires de l'avocat de l'ACC et tous les frais adjugés à l'ONAP et al n'ont aucunement été engagés par suite de la demande tarifaire générale de Bell Canada et en conséquence les intervenants n'ont pas le droit de réclamer ces frais de Bell Canada.»

Aux pages 7 et 8, le Conseil expose ce qui suit:

La deuxième question de principe soulevée par Bell dans le présent appel a trait à la définition appropriée du mot «frais». Bell s'est fondée sur le fait que le mot «frais» a dans la jurisprudence civile une définition restrictive qui n'englobe que les frais véritablement engagés par les intervenants dans une cause.

Parlant d'abord de l'ONAP, et al., Bell a soutenu que c'est le CPIP qui a subi tous les frais de la participation de l'ONAP et al. dans la requête en majoration tarifaire de Bell en 1978. Le CPIP n'est pas l'intervenant à qui les frais furent adjugés par le Conseil. Bell a soutenu qu'une adjudication de frais est accordée à un client lorsque celui-ci est tenu de payer son avocat et qu'en conséquence, l'agent taxateur pourrait seulement indemniser l'ONAP et al. si celle-ci était légalement tenue de rembourser au CPIP les frais de l'intervention.

Bell a également utilisé ce raisonnement à l'égard de l'ACC. Dans la requête en majoration tarifaire de Bell en 1978, l'ACC était représentée par son chef du contentieux qui recevait de l'ACC une provision pour honoraires. Ainsi, rien n'indique que l'ACC ait déboursé d'argent en supplément pour rémunérer son chef du contentieux par suite de sa participation à la requête en majoration tarifaire de Bell. Cette dernière a donc soutenu qu'aucuns honoraires n'auraient dû être adjugés par l'agent taxateur à l'ACC.

Le Conseil est d'avis qu'il ne serait pas approprié d'appliquer le principe de l'indemnisation sur lequel Bell se fonde dans ses procédures de réglementation. Il pense que l'objectif premier de telles indemnisations est d'encourager une participation éclairée

ment of informed public participation in Commission proceedings. It would inhibit public interest groups from developing and maintaining expertise in regulatory matters if, in order to be entitled to costs, they had to retain and instruct legal counsel in the manner appropriate to proceedings before the courts in civil matters. On the other hand, no useful purpose would be served by requiring public interest groups artificially to arrange their affairs, by means, for instance, of forgivable debts or bonus accounts, in order to avoid a restrictive interpretation of the term "costs".

The Commission therefore finds that the taxing officer did not err in principle in awarding counsel fees to CAC and costs to NAPO et al.

The Bell Canada appeal of Taxation Order 1980-1 is accordingly dismissed.

It may be as well, before turning more particularly to the legal issues, to recall precisely what is being appealed: it is the decision of the Commission expressed in these words: "The Bell Canada appeal of Taxation Order 1980-1 is accordingly dismissed." The decision of the Commission to award costs to CAC and to NAPO and others, a discretionary decision, was not under appeal to the Commission. The Taxing Officer, in making his taxation order, was acting pursuant to the Commission's decision to award costs; he was not exercising a discretion. The Commission could have allowed an appeal to it if the amounts awarded by the Taxing Officer had been in issue and found to be in error, but they were not in issue. The Commission could also have allowed the appeal to it if the taxation order made by the Taxing Officer was not supportable in law. The critical issue on the appeal to the Commission, as presented by Bell Canada, was whether CAC or NAPO and others had actually incurred expenses which they had paid or which they were legally liable to pay; if they had not, it was argued, it was legal error to award costs to them because such an award would violate the principle of indemnification inherent in "legal costs".

The Commission, in its reasons for dismissing the appeal from the taxation order, addressed, at pages 7 and 8 of its reasons (in the passage I quoted above) what it termed "the second issue of principle raised by Bell in this appeal ... the proper definition of the term 'costs'." I will not quote the relevant four or five paragraphs again. I

telles indemnisations est d'encourager une participation éclairée du public à ses procédures. Or, les groupes d'intérêt public ne pourraient pas se spécialiser dans les questions réglementées si, pour avoir droit au remboursement des frais, ils devaient retenir des avocats comme cela se fait dans le cas des affaires portées devant les tribunaux en droit civil. Par ailleurs, il ne servirait à rien d'obliger les groupes d'intérêt public à arranger leurs affaires artificiellement au moyen, par exemple, de prêts-subsidés ou de comptes d'indemnités afin de contourner une interprétation restrictive du mot «frais».

b Le Conseil conclut donc que l'agent taxateur n'a pas commis d'erreur de principe lorsqu'il s'est prononcé en faveur du remboursement des honoraires d'avocat de l'ACC et des frais de l'ONAP et al.

c En conséquence, il rejette l'appel par Bell Canada de l'ordonnance de taxation 1980-1.

Avant d'aborder plus particulièrement les questions de droit, il convient de rappeler précisément ce qui fait l'objet de l'appel: c'est la décision du Conseil qui est ainsi formulée: «En conséquence, il rejette l'appel par Bell Canada de l'ordonnance de taxation 1980-1.» La décision du Conseil portant adjudication des frais à l'ACC et à l'ONAP et autres, une décision discrétionnaire, n'a pas fait l'objet d'un appel devant le Conseil. L'agent taxateur, en rendant l'ordonnance de taxation, s'est fondé sur la décision du Conseil d'adjuger les frais; il n'exerçait pas de pouvoir discrétionnaire. Si les montants adjugés par l'agent taxateur avaient été en litige et déclarés erronés, le Conseil aurait pu accueillir un appel porté devant lui, mais ils n'ont pas été contestés. Le Conseil aurait pu également accueillir l'appel formé devant lui si l'ordonnance de taxation de l'agent taxateur n'était pas soutenable en droit. La question importante dans l'appel formé devant le Conseil, ainsi que l'a présentée Bell Canada, était de savoir si l'ACC ou l'ONAP et autres avaient réellement engagé des frais qu'ils avaient payés ou qu'ils étaient légalement tenus de payer; dans la négative, allègue-t-on, c'était une erreur de droit que de leur adjuger les frais, parce qu'une telle adjudication violerait le principe de l'indemnisation qui sous-tend l'adjudication des «frais juridiques».

i Dans ses motifs invoqués pour rejeter l'appel formé contre l'ordonnance de taxation, le Conseil a, aux pages 7 et 8 de ses motifs (dans le passage que j'ai cité ci-dessus), abordé ce qu'il appelait: «La deuxième question de principe soulevée par Bell dans le présent appel ... la définition appropriée du mot "frais".» Je ne vais pas citer encore

will, however, quote this sentence: "In the Commission's view, the application of the principle of indemnification upon which Bell relies would not be appropriate in regulatory proceedings before it." I am not quite sure whether the Commission meant to reject the principle of indemnification as a necessary element of an award of costs by it, or whether it meant simply to question the appropriateness of the principle of indemnification "upon which Bell relies", that is to say, the principle as developed by the courts in the taxing of costs in court cases.

I will first consider the sense in which the word "costs" is used in section 73 of the Act. This Court had occasion to consider its meaning in *Re Bell Canada and Telecom. Decision CRTC 79-5*.⁷ In that case, the Commission had ordered Bell Canada and B.C. Tel. to pay costs in respect of studies to be prepared for the Commission by consultants for use in a public hearing in connection with an application by Bell Canada and B.C. Tel. for rate increases. The appellant's basic submission was that, for purposes of section 73, "the costs of a proceeding do not include the expenses incurred by the tribunal in order to hear and determine that proceeding" [at page 686 F.C. Footnote omitted.]. The issue was obviously quite different from the issue in this case, and the passages I am about to quote must, of course, be read with this difference in mind.

In the course of his reasons, Mr. Justice Pratte, speaking for the Court, said at [pages 687-688 F.C.]:

In my view, the word "costs" in section 73 of the *National Transportation Act* must, as argued by the appellant, be given its normal legal meaning according to which the costs of a proceeding are the costs incurred by the parties or participants in that proceeding and do not include the expenses of the tribunal before which the proceedings are brought. I do not see any reason to give it a wider meaning. [Footnote omitted.]

Earlier in his reasons, Mr. Justice Pratte had noted, as had been submitted in that case and was submitted in this, that an application for a rate increase differs from ordinary litigation. He said at page [687 F.C.]:

les quatre ou cinq paragraphes pertinents. Je vais citer toutefois cette phrase: «Le Conseil est d'avis qu'il ne serait pas approprié d'appliquer le principe de l'indemnisation sur lequel Bell se fonde dans ses procédures de réglementation.» Je ne suis pas tout à fait sûr si le Conseil voulait rejeter le principe de l'indemnisation en tant qu'élément nécessaire d'une adjudication des frais faite par lui, ou s'il voulait simplement mettre en question le bien-fondé du principe de l'indemnisation «sur lequel Bell se fonde», c'est-à-dire, le principe tel qu'il a été élaboré par les tribunaux pour la taxation des frais dans les causes judiciaires.

Je vais tout d'abord examiner le sens dans lequel le terme «frais» est employé à l'article 73 de la Loi. Cette Cour a eu l'occasion d'examiner le sens de ce terme dans *Re Bell Canada et décision Telecom. CRTC 79-5*.⁷ Dans cette affaire, le Conseil avait ordonné à Bell Canada et à B.C. Tel. de payer les frais des études faites pour le compte du Conseil par des experts-conseils et devant être employées dans une audience publique relative à une demande de hausse de tarifs présentée par Bell Canada et B.C. Tel. L'appelante avait soutenu principalement que, aux fins de l'article 73, «des frais d'instance n'incluent pas ceux qu'engage le tribunal pour instruire et décider du litige.» [À la page 686 C.F. Note en bas de page omise.]. À l'évidence, le point litigieux dans cette affaire est tout à fait différent de celui de l'espèce présente, et, bien entendu, il faut garder à l'esprit cette différence en lisant les passages que je vais citer.

Dans ses motifs, le juge Pratte, qui rendait l'arrêt de la Cour, dit ceci aux pages 687 et 688 [C.F.]:

À mon avis, le terme «frais» qui apparaît à l'article 73 de la *Loi nationale sur les transports* doit, comme le soutient l'appelante, recevoir son acception juridique normale selon laquelle les frais d'une instance sont les frais qu'engagent les parties à cette instance et non les frais du tribunal qui en est saisi. Je ne vois aucune raison de lui donner une acception plus large. [Note en bas de page omise.]

Plus haut dans ses motifs, le juge Pratte avait souligné, ainsi qu'il avait été soutenu dans cette affaire et comme il a été allégué en l'espèce, qu'une demande de hausse tarifaire diffère d'un litige ordinaire. Il s'exprime en ces termes à la page 687 [C.F.]:

⁷ [[1982] 2 F.C. 681]; 41 N.R. 221 [C.A.].

⁷ [[1982] 2 C.F. 681]; 41 N.R. 221 [C.A.].

... proceedings before the Commission are different from ordinary litigation. When a telephone company asks the Commission to approve a rates increase which is opposed by interveners, there is, strictly speaking, no *lis* between the applicant and the interveners. However, rates applications are not the only proceedings that may be brought before the Commission. Other proceedings, for example complaints against companies which are subject to the Commission's jurisdiction, resemble ordinary litigation. Moreover, even in clearly non-adversarial proceedings like applications for the approval of rates, there may be cases where, like in ordinary litigation, it appears just to oblige a participant in those proceedings to compensate the other participants for the expenses that they have incurred by reason of their participation in those proceedings.

This passage recognizes that in a rate proceeding it may well be appropriate to require a participant "to compensate the other participants for the expenses that they have incurred by reason of their participation in those proceedings." Again, in the quotation taken from [pages 687-688], when speaking of "costs" as carrying "its normal legal meaning", Mr. Justice Pratte refers to "its normal legal meaning according to which the costs of a proceeding are the costs incurred by the parties or participants in that proceeding..." It does not, as I see it, follow that in assessing costs in a rate proceeding, the Commission is bound to follow precisely the same rules as would a taxing master assessing costs in litigation in the courts. Allowances would have to be made for differences in the purposes of the two quite different processes and in the practices and procedures followed in each. I am of opinion, however, that the term "costs", as used in section 73, does carry with it, as an essential aspect, the element of compensation or indemnification for expenses incurred in a proceeding. The Commission would thus have been in error if, in its reasons for dismissing the appeal to it, it meant to reject the proposition that indemnification is an essential purpose in an award of costs under section 73 of the Act. It will not, however, be necessary to determine precisely what the Commission meant if, in any event, the indemnification principle was not offended by the award of costs to CAC and to NAPO and others. It was, of course, the respondents' alternative submission that the principle had not been infringed.

I now turn to the submission that there was error in law in awarding costs to CAC, having in mind that the lawyer who represented CAC at the Bell Canada rate hearing was receiving a "first

... l'instance engagée devant le Conseil diffère d'un litige ordinaire. Lorsqu'une compagnie de téléphone demande au Conseil d'approuver une hausse de tarif à laquelle s'opposent des intervenants, il n'y a, à strictement parler, aucun litige entre la requérante et les intervenants; mais les requêtes relatives aux tarifs ne sont pas les seules instances qui peuvent être engagées devant le Conseil. D'autres, par exemple les plaintes déposées contre les compagnies relevant de la compétence du Conseil, ressemblent aux litiges ordinaires. De plus, même dans une instance manifestement non contradictoire, comme dans le cas des requêtes en approbation de tarifs, il peut advenir que, comme dans un litige ordinaire, il paraisse juste d'obliger une partie à l'instance à indemniser les autres parties des frais engagés en raison de leur participation.

Il est reconnu dans ce passage que dans une procédure de tarification, il convient peut-être d'obliger une partie à l'instance «à indemniser les autres parties des frais engagés en raison de leur participation.» De nouveau, dans la citation extraite des pages 687 et 688, le juge Pratte, en parlant de «frais» dans «son acception juridique normale», fait allusion à «son acception juridique normale selon laquelle les frais d'une instance sont les frais qu'engagent les parties à cette instance...» À mon avis, il ne s'ensuit pas que, en fixant des frais dans une procédure de tarification, le Conseil doit suivre les mêmes règles qu'adopterait un greffier taxateur de dépens pour évaluer les frais dans un litige porté devant les tribunaux. Il faudrait tenir compte de la différence des buts de ces deux procédures très différentes et dans les pratiques suivies dans chacune de ces procédures. J'estime toutefois que le terme «frais», tel qu'il est employé à l'article 73, comporte effectivement en soi, à titre d'élément essentiel, l'idée d'indemnisation des dépenses engagées. Le Conseil aurait ainsi commis une erreur si, dans ses motifs invoqués pour rejeter l'appel formé devant lui, il avait voulu rejeter le principe que l'indemnisation est un but essentiel dans l'adjudication des frais sous le régime de l'article 73 de la Loi. Il ne sera toutefois pas nécessaire de déterminer précisément ce que voulait dire le Conseil si, en tout état de cause, il n'y avait pas violation du principe de l'indemnisation dans l'adjudication des frais à l'ACC et à l'ONAP et autres. Bien entendu, les intimés ont fait valoir subsidiairement que ce principe n'avait pas été enfreint.

J'aborde maintenant l'argument qu'il y a eu erreur de droit dans l'adjudication des frais à l'ACC, me rappelant que l'avocat de celle-ci à l'audience relative à la requête en majoration tari-

retainer" from CAC. I take this to be a submission that, though CAC incurred an expense by paying a retainer to counsel to appear for them in all cases during the period covered by the retainer, no part of the retainer could be assigned to counsel's appearance in the Bell Canada Rate Case; counsel would have received the same sum from CAC even if CAC had not intervened.

A problem with this submission is that the record is far from being clear on the terms of the retainer. The Commission, in its reasons for dismissing the appeal from the taxation order, simply referred to Bell Canada's "line of argument" to the effect that, in the Bell Canada Rate Case "CAC was represented by its general counsel, who received a regular retainer from CAC. Thus, there was no indication that CAC would have expended any additional funds for remuneration of its general counsel because of his participation in the Bell rate case." In its letter of September 5, 1978 to the Commission concerning the costs awarded in CRTC 78-7, the CAC wrote:

In its decision the Commission declined to award costs related to the appearance of CAC counsel who was described as "a full time employee of the Association". In fact he was not a full time employee but rather represented the Association on a first retainer basis and did other legal work as well . . .

So far as I can tell from the record before us, CAC did intervene in the Bell Canada Rate Case and was represented by counsel. In his taxation order, the Taxing Officer said at page 12:

. . . the CAC submitted affidavit evidence that counsel "spent approximately 10 days at the hearings of this case and in excess of 5 days preparing for it." At the taxation hearing, counsel for the CAC suggested that the services of counsel should be evaluated at between \$750.00 and \$1,250.00 per day. Counsel for Bell Canada made no submission as to quantum, but agreed to the principle that the market value of counsel fee would be acceptable to Bell Canada.

There seems no doubt, as a matter of record, that CAC was officially represented by counsel who appeared in the proceedings as such.

faire de Bell Canada recevait déjà une [TRADUCTION] «provision pour honoraires» de l'ACC. À mon avis, il s'agit là d'un argument voulant que, bien que l'ACC ait engagé des dépenses pour payer une provision à l'avocat pour la représenter dans toutes les affaires au cours de la période couverte par le mandat, aucune partie de la provision ne pouvait être attribuée à sa comparution relativement à la requête en majoration tarifaire de Bell Canada; l'avocat aurait reçu la même somme de l'ACC même si celle-ci n'était pas intervenue.

Le défaut de cet argument est que le dossier est loin d'être clair au sujet des conditions du mandat. Dans ses motifs invoqués pour rejeter l'appel formé contre l'ordonnance de taxation, le Conseil a simplement fait état du «raisonnement» de Bell Canada portant que, dans la requête en majoration tarifaire de Bell Canada, «l'ACC était représentée par son chef du contentieux qui recevait de l'ACC une provision pour honoraires. Ainsi, rien n'indique que l'ACC ait déboursé d'argent en supplément pour rémunérer son chef du contentieux par suite de sa participation à la requête en majoration tarifaire de Bell.» Dans sa lettre du 5 septembre 1978 adressée au Conseil au sujet des frais adjugés dans la décision CRTC 78-7, l'ACC dit ceci:

[TRADUCTION] Dans sa décision, le Conseil a refusé d'adju-ger les frais relatifs à la comparution de l'avocat de l'ACC qualifié d'«employé à temps plein de l'Association». De fait, il n'était pas employé à temps plein, mais il représentait plutôt l'Association moyennant une provision pour honoraires et il s'occupait aussi d'autres travaux juridiques . . .

Le dossier dont a été saisie la Cour me permet de dire que l'ACC est effectivement intervenue, par l'entremise de son avocat, dans la requête en majoration tarifaire présentée par Bell Canada. Dans l'ordonnance de taxation, l'agent taxateur dit ceci à la page 12:

. . . l'ACC a attesté que son avocat «a consacré environ 10 jours aux audiences de l'affaire et plus de cinq jours à leur préparation.» À l'audience de taxation, l'avocat de l'ACC a proposé de fixer la valeur de ses services à un montant s'échelonnant entre 750 \$ et 1 250 \$ par jour. L'avocat de Bell n'a présenté aucune observation au sujet du montant, mais il a convenu que Bell accepterait un montant fondé sur le principe de la valeur marchande des honoraires d'avocat.

Il semble certain, soit dit en passant, que l'ACC a officiellement été représentée par un avocat qui a comparu en tant que tel dans les procédures.

I would refer to the English Court of Appeal decision in *In re Eastwood*.⁸ In that case, the Attorney-General had been represented by a salaried solicitor; and it seems to me that what Lord Justice Russell said in the passages I am about to quote would apply with even greater force to a solicitor or counsel appearing on retainer. In my view, by analogy to taxation in a case in the courts, it would not be error for the Taxing Officer to tax counsel's fee—as he seems to have done—as if it were the bill of an independent solicitor or counsel, having regard in exercising his discretion to the circumstances of the proceeding. As Lord Justice Russell said in *Re Eastwood* at page 132:

It is a sensible and reasonable presumption that the figure arrived at on this basis will not infringe the principle that the taxed costs should not be more than an indemnity to the party against the expense to which he has been put in the litigation.

Lord Justice Russell also said at page 132:

There may be special cases in which it appears reasonably plain that that principle will be infringed if the method of taxation appropriate to an independent solicitor's bill is entirely applied; but it would be impracticable and wrong in all cases of an employed solicitor to require a total exposition and breakdown of the activities and expenses of the department with a view to ensuring that the principle is not infringed, and it is doubtful, to say the least, whether by any method certainty on the point could be reached. To adapt a passage from the judgment of Stirling J. in *In re Doody* [1893] 1 Ch. 129, 137, to make the taxation depend on such a requirement would, as it seems to us, simply be to introduce a rule unworkable in practice and to push abstract principle to a point at which it ceases to give results consistent with justice.

A showing by Bell Canada or an admission by CAC that CAC's counsel represented CAC at the hearing "on a first retainer basis and did other legal work as well . . ." falls short of establishing that the costs actually awarded in respect of counsel's fee were more than compensatory.

The point, as I see it, is that the Commission had before it in the Bell Canada Rate Case, as an intervener, the CAC, which was represented, as a matter of record, by legal counsel. The Taxing Officer taxed the CAC bill of costs, as I read his

⁸ [1975] 1 Ch. 112.

J'estime qu'il y a lieu de mentionner la décision rendue par la Cour d'appel anglaise dans *In re Eastwood*.⁸ Dans cette affaire, le procureur général avait été représenté par un procureur-employé; et il me semble que ce que disait le lord juge Russell dans les passages que je vais citer s'appliquerait encore davantage à un procureur ou avocat comparaisant en vertu d'un mandat. À mon avis, par analogie avec la taxation dans une affaire judiciaire, ce ne serait pas une erreur pour l'agent taxateur que de taxer les frais d'avocat—comme il semble l'avoir fait—comme s'il s'agissait du mémoire de frais d'un procureur ou avocat indépendant, en tenant compte, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de toutes les circonstances de la procédure. Dans *Re Eastwood*, le lord juge Russell s'exprime en ces termes à la page 132:

[TRADUCTION] C'est une présomption sensée et raisonnable que de dire que le chiffre auquel on arrive sur cette base n'enfreint pas le principe que les frais taxés ne devraient pas être plus qu'une indemnité accordée à la partie pour les dépenses que le procès lui a causées.

Le lord juge Russell dit également ceci à la page 132:

[TRADUCTION] Il peut y avoir des cas particuliers où il semble raisonnablement évident qu'il y aura infraction à ce principe si la méthode de taxation propre à un mémoire d'honoraires d'avocat indépendant s'applique dans sa totalité; mais il serait irréalisable et erroné, d'exiger, dans tous les cas où les procureurs sont engagés, un exposé et une décomposition complets de toutes les activités et dépenses du service afin de s'assurer que le principe est respecté, et, le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il n'est pas sûr que, par une méthode quelconque, on pourrait atteindre la certitude sur ce point. Pour adapter un passage du jugement rendu par le juge Stirling dans *In re Doody* [1893] 1 Ch. 129, 137, assujettir la taxation à une telle condition reviendrait simplement, à notre avis, à introduire une règle impraticable et à pousser le principe abstrait jusqu'à un point où il cesse de donner des résultats conformes à la justice.

Un aveu par Bell Canada ou une admission par l'ACC que l'avocat de celle-ci la représentait à l'audience «moyennant une provision pour honoraires [first retainer] et [qu']il s'occupait aussi d'autres travaux juridiques . . .» n'établit pas que les frais réellement adjugés au titre des honoraires d'avocat étaient plus que compensatoires.

Le point important, si je comprends bien, est que dans la requête en majoration tarifaire introduite par Bell Canada, l'ACC a comparu à titre d'intervenant devant le Conseil, et elle était représentée, tel qu'il ressort du dossier, par un conseiller

⁸ [1975] 1 Ch. 112.

taxation order, as if the CAC had been represented by independent counsel. On the basis of *Re Eastwood*, this would not have constituted legal error, even in a case before the courts, absent a showing that CAC would be more than indemnified by an award of costs on this basis. The most that can be said in criticism of the award is that counsel had been retained on a "first retainer" basis (whatever that may mean). There was not, however, as I read the record, any effort by Bell Canada or by anybody else to establish that, that being so, CAC was more than reimbursed for its expenses. Bell Canada's case simply was that the relationship between CAC and its counsel in all relevant aspects was the same as if there had been a contract of salaried employment covering all legal services so that counsel's appearance in the Bell Canada Rate Case could not have added to CAC's costs. A finding that counsel was engaged on a "first retainer" or "regular retainer" basis, however, falls short of establishing that the relationship was essentially the same, for relevant purposes, as that between a party and a lawyer employed by him on salary. The appellant has failed to persuade me that there was error of law in the award of costs to CAC. I would merely add that, to the extent counsel was engaged in the Bell rate hearing, he was not available to perform other services. And I would also observe that I do not find it necessary to decide whether it would have made a difference if counsel had been on salary. But I very much doubt that it would have.

In respect of Bell Canada's submission that CAC is not entitled to costs for counsel's appearance in the Bell rate hearing because his retainer would cover an indefinite number of cases, I would add another quotation from Lord Justice Russell in *Re Eastwood*. He said at pages 129 and 130:

The question of principle involved is whether the taxing master correctly approached the problem of taxation of costs awarded to the Crown, having regard to the fact that the Crown was represented on the originating summons not by an independent

juridique. Selon mon interprétation de son ordonnance de taxation, l'agent taxateur a taxé le mémoire de frais de l'ACC, comme si celle-ci avait été représentée par un avocat indépendant. À la lumière de l'affaire *Re Eastwood*, cela n'aurait pas constitué une erreur de droit, même dans une cause judiciaire, faute de preuve que l'ACC recevrait ainsi plus qu'une indemnité. On peut dire tout au plus, contre l'adjudication, que l'avocat avait été engagé sur la base d'une «provision pour honoraires» (*first retainer*) (quoi que cela puisse vouloir dire). Il ne ressort pas du dossier, selon moi, que Bell Canada ou quelqu'un d'autre ait tenté d'établir que, cela étant, l'ACC a reçu un remboursement supérieur à ses dépenses. Bell Canada fait simplement valoir que dans tous les aspects pertinents, les rapports entre l'ACC et son avocat étaient les mêmes que ceux nés d'un contrat d'emploi rémunéré couvrant tous les services juridiques, ce qui fait que la comparution de l'avocat dans la requête en majoration tarifaire de Bell Canada n'aurait pu augmenter les frais de l'ACC. Conclure que l'avocat avait été engagé sur la base d'une «provision pour honoraires» (*first retainer*) ou d'une «provision ordinaire pour honoraires» (*regular retainer*) n'établit toutefois pas que ces rapports étaient essentiellement les mêmes, pour toutes fins utiles, que ceux existant entre une partie et un avocat qu'elle engage et qu'elle rémunère. L'appellant n'a pas réussi à me persuader que l'adjudication des frais à l'ACC était entachée d'erreur de droit. J'ajouterais simplement que, dans la mesure où l'avocat s'occupait de la requête en majoration tarifaire présentée par Bell, il n'était pas libre pour fournir d'autres services. Et je ferais également remarquer que je ne juge pas nécessaire de décider si cela aurait influé sur ma décision si l'avocat avait été employé, mais j'en doute sérieusement.

Pour ce qui est de l'argument de Bell Canada voulant que l'ACC n'ait pas droit aux frais pour la comparution de son avocat dans l'audience relative à la requête en majoration tarifaire de Bell parce que son mandat couvrirait un nombre indéterminé de causes, j'ajouterais un autre passage des propos tenus par le lord juge Russell dans *Re Eastwood*. Il dit ceci aux pages 129 et 130:

[TRADUCTION] La question de principe en cause est de savoir si le greffier taxateur des dépens a correctement abordé le problème de la taxation des frais adjugés à la Couronne, compte tenu du fait que celle-ci était représentée, lors de l'avis introductif

solicitor but by the Treasury Solicitor and his department. The question of principle would apply equally to the case of a local government authority, a nationalised industry such as British Rail, and any industrial concern conducting litigation through its own legal department of which all the expenses, including the salaries of solicitors, assistant solicitors and legal executives, are paid by it, and not by instructing an independent solicitor or firm to act for it.

The provisions of R.S.C., Ord. 62 relating to taxation of costs awarded to a party to litigation against another party, or as here to be paid out of an estate or trust fund, are at least primarily directed to cases where the party has instructed an independent solicitor: for example, rule 25 requires that the bill of costs of the successful party to be submitted for taxation shall enter "professional charges" in a separate column, and be indorsed with the name or firm of the solicitor "whose bill it is." Now, except no doubt for purposes of internal accounting, the employed solicitor or legal department renders no bill to the employer or organisation: he or it makes no professional charges. It is however quite clear on authority that it is not permissible to say that consequently the party is limited to disbursements specifically referable to the particular litigation on the ground that the salaries of employees and other general expenses of the department would have been incurred by the party in any event.

I will consider next the submission that the Taxing Officer erred in law in awarding costs to NAPO and others and, accordingly, that the Commission erred in upholding his order. This submission was based on what, it was argued, was a finding of fact made by the Taxing Officer. I have already quoted the passage on which counsel relied, but it may be as well, as a matter of convenience, to quote it again at this point. At page 6 of Taxation Order 1980-1, the Taxing Officer said:

It is clear that there was never any obligation flowing from NAPO et al to either PIAC or Mr. Roman for their services. If the subject of costs was ever discussed between counsel and these interveners, the understanding was merely that if costs should happen to be awarded, they would be given by the interveners to the PIAC. This understanding is reflected in the terms of reference of the PIAC. According to Mr. Roman, any such bill, in the absence of an award of costs, would simply have had to be written off as an uncollectible debt, a practice which he submitted would accomplish nothing and would not be conducive to good client relations.

Counsel's submission was simple and blunt: NAPO and others had no expenses. They had paid for nothing and were under no legal obligation to pay for anything in connection with their participation in the Bell Rate Case. What expenses were incurred, were incurred by PIAC, and PIAC was

d'instance, non pas par un avocat indépendant, mais par l'avocat du ministère des Finances et son service du contentieux. Cette question de principe s'appliquerait également au cas d'une autorité gouvernementale locale, à un secteur nationalisé tel que British Rail, et à toute entreprise industrielle conduisant son procès par l'entremise de son propre service du contentieux, dont toutes les dépenses, notamment les salaires d'avocats, d'avocats adjoints et du personnel juridique sont payées par cet organisme, et non en ayant recours à un avocat indépendant ou à un cabinet d'avocats pour le représenter.

Les dispositions de l'Ord. 62, R.S.C., portant sur la taxation des frais adjugés à une partie à un procès à l'encontre d'une autre, ou comme en l'espèce, à prélever sur un patrimoine ou un fonds de fiducie, visent à tout le moins principalement les cas où la partie a constitué un avocat indépendant: par exemple, la règle 25 exige que dans le mémoire de frais de la partie qui a gain de cause soumis pour la taxation, les «frais professionnels» soient inscrits dans une colonne distincte et que le nom ou le cabinet de l'avocat «de qui provient le mémoire» figure au verso. Or, sauf, certes, aux fins d'une comptabilité interne, l'avocat engagé ou le service du contentieux ne soumet pas de mémoire de frais à l'employeur, ou à l'organisme: il n'engage aucuns frais professionnels. Toutefois, la jurisprudence établit clairement qu'il n'est pas permis de dire que la partie est donc limitée aux débours se rapportant particulièrement au litige donné au motif que les salaires d'employés et les frais généraux du service auraient été, en tout état de cause, engagés par la partie.

Je vais aborder maintenant l'argument voulant que l'agent de taxation ait commis une erreur de droit en adjugeant les frais à l'ONAP et autres et que, par conséquent, c'est à tort que le Conseil a confirmé son ordonnance. Cet argument reposait sur ce qui était, allègue-t-on, une conclusion de fait tirée par l'agent taxateur. J'ai déjà cité le passage sur lequel s'est appuyé l'avocat, mais il convient peut-être, pour des raisons de commodité, de le citer de nouveau à ce stade. À la page 6 de l'ordonnance de taxation 1980-1, l'agent taxateur dit ceci:

Il est clair qu'il n'y a jamais eu d'obligation de la part de l'ONAP et al envers soit le CPIP ou M^e Roman pour leurs services. Si la question des frais a été discutée entre l'avocat et ces intervenants, il a tout simplement été entendu que, en cas d'adjudication des frais, le montant serait remis par les intervenants au CPIP, comme le montre le mandat du CPIP. M^e Roman a soutenu que s'il n'y avait pas adjudication des frais, une telle facture devrait tout simplement être considérée comme une créance irrécouvrable, ce qui, selon lui, ne donnerait rien et ne serait pas favorable à de bonnes relations avec le client.

L'argument de l'avocat était simple et net: l'ONAP et autres n'avaient engagé aucune dépense. Ils n'avaient rien payé et ils n'étaient pas légalement tenus de payer quoi que ce soit relativement à leur participation à la requête en majoration tarifaire présentée par Bell. Les dépenses

not even a party to the proceedings. There were simply no expenses incurred by NAPO and others; there was nothing for which they could be indemnified.

In considering this submission, I find *Armand v. Carr, et al.*⁹ helpful. In that case, the appellant (who had been the defendant) had been represented in the courts below and on his appeal to the Supreme Court by counsel provided by his insurance company. The insurer was bound by the insurance contract to defend the insured in actions brought against him arising from the event insured against. The defendant, who had been unsuccessful below, appealed successfully to the Supreme Court and was awarded costs. The Registrar refused to tax costs in his favour because his legal expenses were to be borne by the insurance company. He appealed and his appeal was heard and allowed by the Court.

Chief Justice Anglin reviewed the material before the Court in this passage at pages 349 and 350:

Upon careful consideration of all the material before us, we are satisfied that the insurance company instructed its own solicitors to defend the action not on its behalf but on behalf of the appellant, thus implementing its obligation "to defend in the name and on behalf of the insured any civil actions, etc." The solicitors so instructed entered an appearance in which they style themselves "solicitors for the defendant" (the appellant). For so doing his authority was necessary and was undoubtedly obtained. Their character as defendant's solicitors they maintained throughout the litigation in which, from time to time, the appellant personally took part by making affidavits, giving evidence, executing a bond, etc. From this course of conduct his employment of the solicitors who appeared on his behalf, or his sanctioning their carrying on his defence, is the only proper inference; and whether it should be taken that the insurance company, in instructing its solicitors to defend the action, etc., acted as agent for the defendant, or that he personally so employed the solicitors, their retainer as his solicitors in a manner binding upon him admits of no doubt. Such retainer or employment carries with it personal liability of the defendant (appellant) for the costs reasonably incurred by the solicitors pursuant to it, unless there was a contract or agreement binding on the solicitors excluding such liability.

The Chief Justice then addressed the question whether there was an agreement between the

⁹ [1927] S.C.R. 348.

engagées l'avaient été par le CPIP, et ce dernier n'était même pas partie aux procédures. L'ONAP et autres n'avaient fait absolument aucune dépense; il n'y a rien dont on puisse les indemniser.

Pour statuer sur cette prétention, je trouve que l'affaire *Armand v. Carr, et al.*⁹ m'est utile. Dans cette affaire, l'appelant (qui avait été le défendeur) avait été représenté devant les tribunaux inférieurs et dans son pourvoi devant la Cour suprême par un avocat fourni par sa compagnie d'assurances. En vertu de la police d'assurance, l'assureur était tenu de défendre l'assuré dans les actions intentées contre lui à la suite de la survenance de l'événement assuré. N'ayant pas eu gain de cause devant les instances inférieures, le défendeur s'était pourvu avec succès devant la Cour suprême et s'était vu adjuger les frais. Le registraire refusa de taxer les frais en sa faveur parce que ses frais juridiques devaient être supportés par la compagnie d'assurances. Il fit appel et son appel fut entendu et accueilli par la Cour.

Le juge en chef Anglin examine les documents portés à la connaissance de la Cour dans ce passage figurant aux pages 349 et 350:

[TRADUCTION] Après examen attentif de tous les documents portés à notre connaissance, nous sommes persuadés que la compagnie d'assurances a demandé à ses propres avocats d'assurer la défense non pas pour son propre compte, mais pour le compte de l'appelant, exécutant ainsi son obligation «d'assurer la défense au nom et pour le compte de l'assuré dans toutes actions civiles, etc.» Les avocats ainsi constitués ont comparu à titre d'«avocats du défendeur» (l'appelant). Pour ce faire, l'autorisation du défendeur était nécessaire, et elle a sans doute été obtenue. Ils ont conservé cette qualité d'avocats du défendeur pendant tout le procès auquel, de temps à autre, l'appelant a personnellement participé en établissant des affidavits, en témoignant, en exécutant une obligation, etc. De cette ligne de conduite, on ne peut que déduire, à juste titre d'ailleurs, qu'il a engagé les avocats qui ont comparu en son nom, ou qu'il a approuvé le rôle qu'ils jouaient dans sa défense; et que l'on présume que la compagnie d'assurances, en confiant à ses avocats le mandat d'assurer la défense, etc., a agi à titre de mandataire du défendeur, ou que l'on présume que ce dernier a personnellement engagé les avocats, le fait qu'ils aient eu le mandat d'agir pour lui en qualité d'avocats et que ce mandat l'ait lié ne souffre aucun doute. Un tel mandat ou emploi comporte la responsabilité personnelle du défendeur (appellant) à l'égard des frais raisonnablement engagés par les avocats en vertu de ce mandat, à moins qu'il n'existe un contrat ou accord qui lie les avocats et qui exclut cette responsabilité.

Le juge en chef aborde ensuite la question de savoir s'il y avait un accord entre les avocats et

⁹ [1927] R.C.S. 348.

insured and the solicitors excluding the personal liability of the insured for the costs reasonably incurred by the solicitors pursuant to the retainer. He stated, at page 350, that the Registrar had not made a definite finding,

... that there was an agreement relieving the defendant-appellant of all liability to his solicitors such as must be established by the respondent-plaintiffs, if they would on that ground avoid payment of party and party costs to the successful appellant. *Adams v. London Improved Motor Coach Builders, Ltd.*, [1921] 1 K.B. 495.

Later, he stated at page 351:

... we feel satisfied of this: that upon the direct evidence in the case it would be wrong to draw the conclusion that there was an express bargain that the defendant was not to be liable to the solicitors for the costs incurred; and, quite apart from the express evidence that no such arrangement was made, it appears to us that there was no evidence given on behalf of the respondents that an express arrangement to that effect had in fact been made.

Upon the facts in evidence the appellant's right to recover from the respondents the costs of his appeal awarded to him by the judgment of this court cannot, we think, be denied.

It seems to me that the critical question is whether the passage from the reasons of the Taxing Officer relied upon by counsel for Bell Canada amounts to an express finding of fact, accepted by the Commission, that there was an agreement between NAPO and others and Mr. Roman that he would not in any event look for payment of his costs to NAPO and others. The Taxing Officer did state that there was never an obligation flowing from NAPO to Mr. Roman for his services. But this seems to have been a conclusion based on the next three sentences in the paragraph I have quoted above from his decision, or an inference drawn from them. The Taxing Officer, in those sentences, appears to doubt that the subject of costs was even discussed between NAPO and others and Mr. Roman. I am not sure what the last sentence in the paragraph means, but it may simply mean that Mr. Roman never intended to bill NAPO for his services. I would refer to one other sentence in the Taxing Officer's reasons at page 5:

Several interveners (NAPO et al) retained the services of the PIAC and, by virtue of his retainer with PIAC, the services of Mr. Roman as counsel.

l'assuré excluait la responsabilité personnelle de ce dernier pour les frais raisonnablement faits par les avocats en vertu de ce mandat. À la page 350, il expose que le registraire n'avait pas conclu expressément,

[TRANSDUCTION] ... qu'il y avait un accord dégageant le défendeur-appelant de toute responsabilité envers ses avocats, accord que doivent prouver les intimés-demandeurs s'ils veulent, sur cette base, éviter de payer les dépens à l'appelant qui a gain de cause. *Adams v. London Improved Motor Coach Builders, Ltd.*, [1921] 1 K.B. 495.

Plus loin, à la page 351, il s'exprime en ces termes:

[TRANSDUCTION] ... nous sommes convaincus de ceci: que compte tenu de la preuve directe en l'espèce, ce serait une erreur que de tirer la conclusion qu'il y a eu un accord exprès selon lequel le défendeur n'était pas tenu, à l'égard des avocats, aux frais engagés; et, bien indépendamment de la preuve formelle qu'aucun accord n'a été conclu, il nous semble qu'on n'a présenté aucun élément de preuve, au nom des intimés, tendant à établir qu'un accord exprès à ce sujet avait en fait été signé.

Compte tenu des faits en preuve, on ne saurait, à notre avis, priver l'appelant du droit de recouvrer des intimés les frais de son appel que lui a adjugés le jugement de cette cour.

À mon sens, la question importante est de savoir si le passage extrait des motifs de l'agent taxateur sur lequel s'est appuyé l'avocat de Bell Canada équivaut à une conclusion expresse de fait, acceptée par le Conseil, selon laquelle il y avait eu, entre l'ONAP et autres et M. Roman, une entente portant que ce dernier ne se ferait pas, à quelque stade que ce soit, payer les frais par l'ONAP et autres. L'agent taxateur a effectivement dit qu'il n'y avait jamais eu obligation de la part de l'ONAP envers M. Roman pour les services fournis par ce dernier. Mais il s'agit, semble-t-il, d'une conclusion fondée sur les trois phrases suivantes figurant au paragraphe que j'ai extrait de sa décision et que j'ai cité ci-dessus, ou d'une conclusion tirée d'elles. Dans ces phrases, l'agent taxateur semble douter que l'ONAP et autres et M. Roman aient jamais discuté de la question des frais. Je ne suis pas certain du sens de la dernière phrase de ce paragraphe, mais cela veut peut-être dire simplement que M. Roman n'a jamais voulu facturer l'ONAP pour ses services. J'estime qu'il y a lieu de mentionner une autre phrase figurant à la page 5 des motifs de l'agent taxateur:

Plusieurs intervenants (l'ONAP et al) ont retenu les services du CPIAC et, par le fait même, ceux de M^e Roman qui travaillait pour le CPIAC.

In *Armand v. Carr*, Chief Justice Anglin said at page 351:

The evidence is not very definite or very precise. In our opinion it clearly falls short of establishing any agreement binding on the solicitors that they should not in any event look for payment of their costs to the appellant.

This, in my view, applies to this case. In line with *Armand*, I would say that the fact that Mr. Roman appeared on the record of the proceedings as counsel for NAPO and others, by analogy to court proceedings, imposed on NAPO and others an obligation to pay the reasonable costs of his services unless there was an agreement between him and them that he would in no circumstances look to them for his fees. Bell Canada did not establish that there was an agreement between NAPO and others and Mr. Roman that he would in no event be paid by them for his services, nor was it in my view otherwise established.

I am of opinion that the reasoning in *Armand* applies with even greater force to a proceeding such as the present, a proceeding involving rate determination. Section 73 of the Act gives to the Commission a broad discretion to award costs and, in my view, if it can be said of an award that it would not constitute error if made by a taxing master in civil litigation, then it really cannot be seriously argued that it would constitute error of law in a rate proceeding.

The costs awarded NAPO and others were not, of course, limited to costs in respect of the legal services of Mr. Roman. They covered disbursements as well. The application for costs was submitted to the Commission by Mr. Roman on behalf of his clients, NAPO and others. It was supported by an affidavit of disbursements. I gather from the affidavit that most, if not all, of the payments were made by PIAC. Nonetheless it would seem to me that it does not necessarily follow that, for taxing purposes, the costs were not the costs of NAPO and others. NAPO and others were interveners on the record. It would not, therefore, as I see it, be legal error to award them costs in respect of disbursements, absent proof that they were not liable, even contingently, for the expenses which were incurred in their behalf in the proceed-

Dans l'affaire *Armand v. Carr*, le juge en chef Anglin dit ceci à la page 351:

[TRADUCTION] La preuve n'est pas très nette ni très précise. À notre avis, il est clair qu'elle n'établit pas l'existence d'un accord liant les avocats et selon lequel ils ne se feraient pas, en tout état de cause, payer les frais par l'appelant.

À mon sens, cet énoncé s'applique à l'espèce. Conformément à l'affaire *Armand*, je dirais que le fait que le nom de M. Roman ait figuré au dossier des procédures à titre d'avocat de l'ONAP et autres, obligeait ceux-ci, par analogie avec les procédures judiciaires, à payer le coût raisonnable de ses services, à moins qu'il n'y ait eu accord entre eux et lui selon lequel, en aucun cas, il ne leur demanderait de payer ses honoraires. Bell Canada n'a pas établi qu'il y avait eu accord entre l'ONAP et autres et M. Roman selon lequel les services de ce dernier ne seraient, en aucun cas, payés par eux, ni cette preuve a-t-elle été établie autrement.

J'estime que le raisonnement adopté dans l'affaire *Armand* s'applique encore davantage à une action telle que celle de l'espèce, procédure portant sur une fixation de tarifs. Le Conseil tient de l'article 73 de la Loi un large pouvoir discrétionnaire quant à l'adjudication des frais et à mon avis, si on peut dire d'une adjudication qu'elle ne constituerait pas une erreur si elle était faite par un greffier taxateur des dépens dans un procès civil, alors on ne saurait sérieusement prétendre qu'elle constituerait une erreur de droit dans une procédure tarifaire.

Les frais adjugés à l'ONAP et autres n'étaient pas, bien entendu, limités aux frais relatifs aux services juridiques fournis par M. Roman. Y sont inclus aussi les débours. C'est M. Roman, au nom de ses clients, l'ONAP et autres, qui a soumis au Conseil la demande de frais. À l'appui de cette demande, on y a annexé un affidavit des débours. Je déduis de l'affidavit que la plupart, sinon la totalité, des paiements ont été effectués par le CPIP. Néanmoins, à mon avis, il ne s'ensuit pas nécessairement que, aux fins de taxation, les frais n'étaient pas les frais de l'ONAP et autres. Ils sont intervenus au dossier. À mon sens, ce ne serait pas une erreur de droit que de leur adjuger les frais à l'égard des débours, faute de preuve qu'ils n'étaient pas tenus, même éventuellement, aux dépenses faites en leur nom dans les procédures.

ings. Once again, I would adopt the words of Chief Justice Anglin in the *Armand* case: "The evidence is not very definite or very precise."

On the view I have taken, it is not necessary to deal with another possibility. It is, however, in my opinion, arguable that the Commission could award costs to an intervener where expenses are incurred on his behalf, as intervener, in order to lead evidence and to submit arguments helpful to the Commission even if the intervener were not under a strict contractual or other legal obligation to compensate for these expenses; such an award might be supportable, at least where, as here, there was an understanding that, if costs were awarded to NAPO and others, they would be used to compensate PIAC; it is arguable that the Commission might be justified in awarding costs to NAPO and others where, as a practical matter, there was every likelihood that the costs would be used for expenses incurred.

I need hardly add that the appellant failed to show that, in awarding costs to CAC and to NAPO and others, the Commission acted without jurisdiction.

I would dismiss the appeal. In accordance with subsection 64(5) of the *National Transportation Act*, I would certify to the Commission the opinion of this Court that it was not, in the circumstances of this case, error in law to award costs to CAC and to NAPO and others; and that, in dismissing the appeal to it from the taxation order, the Commission did not act without jurisdiction.

KELLY D.J.: I concur.

De nouveau, je fais mienne cette remarque faite par le juge en chef Anglin dans l'affaire *Armand*: «La preuve n'est pas très nette ni très précise.»

Étant donné le point de vue que j'ai adopté, il n'est pas nécessaire de traiter d'une autre possibilité. J'estime qu'on peut toutefois soutenir que le Conseil pourrait adjuger des frais à un intervenant lorsque les dépenses sont engagées en son nom, à titre d'intervenant, pour produire des éléments de preuve et pour avancer des arguments utiles au Conseil même si l'intervenant n'était pas strictement tenu, sur le plan contractuel ou légal, de rembourser un tiers de ces dépenses; une telle décision pourrait se défendre à tout le moins lorsque, comme en l'espèce, il y a eu une entente portant que si les frais étaient adjugés à l'ONAP et autres, ils seraient utilisés pour indemniser le CPIP. On peut soutenir que le Conseil pourrait être fondé à adjuger les frais à l'ONAP et autres lorsque, dans les faits, il était plus que probable que les frais seraient destinés au remboursement des dépenses engagées.

Est-il besoin d'ajouter que l'appelant n'a pas fait la preuve que, en adjugeant les frais à l'ACC et à l'ONAP et autres, le Conseil a agi sans compétence.

J'estime donc qu'il y a lieu de rejeter l'appel. Conformément au paragraphe 64(5) de la *Loi nationale sur les transports*, je transmettrais au Conseil l'opinion certifiée que, compte tenu des faits de l'espèce, ce n'était pas une erreur de droit que d'adjuger les frais à l'ACC et à l'ONAP et autres, et que, en rejetant l'appel formé contre l'ordonnance de taxation, le Conseil n'a pas agi sans compétence.

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY: Je souscris aux motifs ci-dessus.