

A-466-83

A-466-83

CNCP Telecommunications (*Appellant*)

v.

Canadian Business Equipment Manufacturers Association, Canadian Coordinating Council on Deafness, Canadian Federation of Communications Workers, Canadian Hearing Society, Canadian Industrial Communications Assembly, Canadian Manufacturers Association, Canadian Office Employees Union, Canadian Petroleum Association, Canadian Radio Common Carriers Association, Canadian Telecommunications Group, Canadian Trans-Lux Corporation, Consumers' Association of Canada, Director of Investigation and Research, Combines Investigation Act, Executone Limited, Government of Ontario, Government of British Columbia, Hard of Hearing Club of Ottawa, ITT Industries of Canada, National Anti-Poverty Organization, National Interconnect Association of Canada, Ontario Hospital Association, Retail Council of Canada, ROLM Corporation of Canada Limited, Telecenter, Telephone Answering Association of Canada, TRW Data Systems and Telecommunications Workers Union (*Respondents*)

Court of Appeal, Heald, Mahoney and MacGuigan JJ.—Ottawa, June 4 and 11, 1985.

*Telecommunications — Powers of CRTC to regulate sale price of terminal equipment — Order prohibiting sale of new terminal equipment below cost, ensuring carriers not cross-subsidize market with revenues from monopoly services — Railway Act authorizing CRTC to regulate telegraph and telephone tolls — Appellant alleging sale price of terminals not toll — Respondents relying on CRTC's power pursuant to s. 321(2) to forbid practicing of undue or unreasonable preference or advantage over competitors — Whether terminals are "facilities" falling within scope of s. 321(2) — According to definitions, telephone and telegraph terminals qualifying as "facilities" — National Transportation Act indicating legislative intention to confer broad powers on CRTC — No limit in s. 321(2) restricting prospective action — CRTC reasonably exercising power in regulating sale price of terminals — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 2 (as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 35, s. 1), 320(2) (as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 35, s. 2), (12) (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65; S.C. 1974-75-76, c. 41, s. 1), 321(2) (as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 35, s. 3), (5) — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 45(2) (as am. by S.C. 1977-78, c. 22, s. 18), 46(1), 57(1), 64(2) (as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 44, s. 10; (2nd Supp.), c. 10, s. 65), (7) (as*

CNCP Télécommunications (*appelante*)

a c.

Association canadienne des fabricants d'équipement de bureau, Conseil canadien de coordination de la déficience auditive, Fédération canadienne des travailleurs en communications, Canadian Hearing Society, Congrès canadien des communications industrielles, Association des manufacturiers canadiens, Syndicat canadien des employés de bureau, Association pétrolière du Canada, Association des radiocommunicateurs du Canada, Canadian Telecommunications Group, Canadian Trans-Lux Corporation, Association des consommateurs du Canada, Directeur des enquêtes et recherches, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, Executone Limited, Gouvernement de l'Ontario, Gouvernement de la Colombie-Britannique, Hard of Hearing Club of Ottawa, ITT Industries of Canada, Organisation nationale anti-pauvreté, National Interconnect Association of Canada, Ontario Hospital Association, Conseil canadien du commerce de détail, ROLM Corporation of Canada Limited, Telecenter, Telephone Answering Association of Canada, TRW Data Systems et Telecommunications Workers Union (*intimés*)

f Cour d'appel, juges Heald, Mahoney et MacGuigan—Ottawa, 4 et 11 juin 1985.

*Télécommunications — Pouvoirs du CRTC de réglementer le prix de vente de l'équipement terminal — Ordonnance interdisant de vendre le nouvel équipement terminal en deçà du prix coûtant de façon à ce que les sociétés de télécommunications n'assurent pas l'interfinancement de leurs ventes sur le marché à l'aide des revenus tirés de leurs services monopolistes — La Loi sur les chemins de fer autorise le CRTC à réglementer les taxes de télégraphe et de téléphone — L'appelante allègue que le prix de vente des terminaux n'est pas une taxe — Les intimés s'appuient sur le pouvoir du CRTC, aux termes de l'art. 321(2), d'interdire les actions ayant pour effet d'accorder à une compagnie une préférence ou un avantage indu ou déraisonnable sur ses concurrents — La question de savoir si les terminaux sont des «installations» au sens de l'art. 321(2) — Selon les différentes définitions, les terminaux de téléphone et de télégraphe peuvent être qualifiés d'«installations» — La Loi nationale sur les transports laisse voir l'intention du législateur de conférer de vastes pouvoirs au CRTC — L'art. 321(2) n'impose aucune restriction quant aux mesures préventives — Le CRTC a exercé son pouvoir de façon raisonnable en réglementant le prix de vente des terminaux — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 2 (mod. par S.R.C. 1970 (1<sup>re</sup> Supp.), chap. 35, art. 1),*

am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65) — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 1101.

*Practice — Costs — Notice of motion pursuant to R. 1305 seeking exemption from producing other documents, for purpose of appeal, than CRTC decision — Respondents requiring further documents — Appeal Book running to 7172 pages — Cost to Courts \$19,788.85 — Apparent at hearing that 200 pages sufficient to dispose of issue — Blatant irresponsibility and squandering of public funds — Jurisdiction of Court as to costs expressed in Rules — No basis for requiring parties to reimburse Registry — Proceedings neither frivolous or unwarranted but 7000-page Appeal Book unnecessary — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 324, 1108, 1305.*

Attaching equipment to the Bell system not provided by that company had long been prohibited. In a decision, part of which is the subject of this appeal, the CRTC made a final determination that a liberalized attachment policy would be in the public interest. The balance of the Commission's decision covered the extent of liberalization authorized, technical standards and the conditions under which carriers might participate in the terminal equipment market. The portion of the decision under appeal is that requiring carriers not to sell their equipment below cost price in order to ensure that revenues from monopoly services are not used to cross-subsidize sales of new terminals. The appellant and respondents Bell Canada and British Columbia Telephone Company are united in disputing the order on the ground that the CRTC lacked jurisdiction to regulate the sale price of telecommunications terminal equipment.

*Held*, the appeal should be dismissed.

*Per MacGuigan J.*: The CRTC's basic power to regulate tolls is found in subsection 320(2) of the *Railway Act*. The appellant and its allies, relying on the definition of tolls found in the Act argue that the sale price of terminal equipment is not a toll for the lease of telecommunications equipment within the meaning of subsection 320(2), as the transaction involves an absolute transfer of property.

In fact, the respondents rely primarily on subsection 321(2) of the Act forbidding, in respect of tolls, services or facilities provided by the company as a telegraph or telephone company, the granting of any undue or unreasonable preference or advantage to a person or company. It is argued by the appellant that the terminals to be sold are not "facilities" within the meaning of subsection 321(2) because the word connotes a network of fixed assets and not a single terminal. However, as the definitions in various French and English dictionaries express,

320(2) (mod. par S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 35, art. 2), (12) (mod. par S.R.C. 1970, (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 65; S.C. 1974-75-76, chap. 41, art. 1), 321(2) (mod. par S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 35, art. 3), (5) — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 45(2) (mod. par S.C. 1977-78, chap. 22, art. 18), 46(1), 57(1), 64(2) (mod. par S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 44, art. 10; (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 65), (7) (mod. par S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 65) — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 1101.

*Pratique — Frais et dépens — Présentation, conformément à la Règle 1305, d'un avis de requête en vue d'être exempté de produire, aux fins de l'appel, d'autres documents que la décision du CRTC — Les intimés exigent la production de documents supplémentaires — Le dossier d'appel compte 7172 pages — Les frais de la Cour se sont élevés à 19 788,85 \$ — L'instruction a permis de constater qu'une documentation de 200 pages aurait suffi pour statuer sur la question — Irresponsabilité manifeste et gaspillage éhonté des deniers publics — La compétence de la Cour en matière de dépens est énoncée dans les Règles — Rien ne permet de forcer les parties à rembourser le Greffe — Les procédures ne sont ni frivoles ni injustifiées, mais 7000 pages du dossier d'appel étaient inutiles — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 324, 1108, 1305.*

Le raccordement des équipements non fournis par Bell au réseau de cette dernière était interdit depuis longtemps. Dans une décision, dont une partie fait l'objet du présent appel, le CRTC a conclu, de façon définitive, qu'il serait dans l'intérêt public d'établir une politique d'assouplissement. Le reste de la décision de la Commission portait sur le degré d'assouplissement devant être accordé, sur les normes techniques et sur les conditions de participation des sociétés de télécommunications au marché de l'équipement terminal. L'appel porte sur la partie de la décision qui interdit aux sociétés de télécommunications de vendre leur équipement en deçà du prix coûtant pour éviter que les revenus tirés de leurs services monopolistes ne servent à l'interfinancement des ventes des nouveaux terminaux. L'appellante et les intimés Bell Canada et British Columbia Telephone Company font front commun contre l'ordonnance au motif que le CRTC n'avait pas compétence pour régler le prix de vente de l'équipement terminal de télécommunications.

*Arrêt*: l'appel devrait être rejeté.

*Le juge MacGuigan*: Le pouvoir fondamental du CRTC de réglementer la taxation se trouve au paragraphe 320(2) de la *Loi sur les chemins de fer*. L'appellante et ses alliés soutiennent, s'appuyant en cela sur la définition du mot *taxe* dans la Loi, que le prix de vente de l'équipement terminal n'est pas une *taxe* de location d'équipement de télécommunications au sens du paragraphe 320(2) puisque cette transaction implique un transfert absolu de propriété.

Dans les faits, les intimés s'appuient surtout sur le paragraphe 321(2) de la Loi qui interdit, à l'égard des taxes, services ou installations fournis par la compagnie à titre de compagnie de télégraphe ou de téléphone, d'accorder toute préférence ou avantage indu ou déraisonnable à une personne ou à une compagnie. L'appellante soutient que les terminaux destinés à la vente ne sont pas des «installations» au sens du paragraphe 321(2) puisque ce mot sous-entend l'idée d'un réseau d'actifs immobilisés plutôt qu'un terminal individuel. Toutefois, comme

"facilities" has a very broad meaning that does not necessarily imply a system but can also include a single appliance designed for a specific function. The term "facilities" cannot be limited to the meaning set forth by the appellant and must be construed to include telephone and telegraph terminals.

Furthermore, the argument put forward by the appellant that in providing facilities it is not acting as a telephone and telegraph company cannot be sustained in light of the broad powers conferred upon the CRTC by the *Railway Act* and the *National Transportation Act*. The definition of "company" in subsection 320(12) extends the powers of the CRTC to all business carried on by companies dealing in telephone and telegraph systems, within the legislative authority of the Parliament of Canada. Therefore, subsection 321(2) must be interpreted to apply to facilities provided in any part of the business of telegraph or telephone companies.

It is also alleged that subsection 321(2) cannot have a prospective application, that in order to decide that a preference or advantage is undue or unreasonable, the CRTC must evaluate the situation at the time of its occurrence. In the present case, the appellant has not yet entered the market. However, the *Railway Act* and the *National Transportation Act* provide the CRTC with sufficient powers to prevent the granting of undue or unreasonable preference or advantage by any means it sees fit. The CRTC's regulatory scheme for the sale of new telecommunications terminal equipment is a reasonable and proper exercise of these powers.

*Per Mahoney J.*: A notice of motion pursuant to Rule 1305 was filed by the appellant requesting the authorization to produce only the CRTC decision as being the only relevant document for the purposes of the appeal. The respondents filed affidavits accompanied by a schedule listing further documents they considered necessary. Following consideration of the motion the Judge ordered that all documents listed in the schedule be included in the Appeal Book. The resulting Appeal Book contained 7172 pages and was produced in eleven copies at a cost to the Court of \$19,788.85. At the hearing, it became apparent that an Appeal Book of fewer than 200 pages would have been sufficient for disposition of the appeal. Although all documents produced were within the scope of Rule 1305, it was blatantly irresponsible to have squandered public funds by producing such an Appeal Book. The jurisdiction of the Court being set out in the Rules, there exists no basis upon which a party could be required to reimburse the Registry for unjustified and excessive costs. Although the appeal was not frivolous, a 7000-page Appeal Book was unnecessary.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Ward v. Mayor of Borough of Portsmouth*, [1898] 2 Ch. 191.

le laissent voir les définitions formulées dans divers dictionnaires français et anglais, le mot «installation» a un sens très large qui ne sous-entend pas nécessairement l'idée de réseau, mais peut également désigner un appareil électrique particulier conçu pour une fin précise. Le mot «installation» ne peut recevoir l'interprétation restrictive que propose l'appelante et doit être interprété de façon à inclure les terminaux téléphoniques et télégraphiques.

En outre, l'argument de l'appelante suivant lequel, lorsqu'elle fournit des installations, ce n'est pas à titre de compagnie de téléphone ou de télégraphe qu'elle le fait, ne peut être retenu, eu égard aux vastes pouvoirs conférés au CRTC par la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi nationale sur les transports*. La définition du mot «compagnie» donnée au paragraphe 320(12) étend les pouvoirs du CRTC à toutes les opérations des compagnies qui s'occupent de réseaux téléphoniques et télégraphiques et qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada. Par conséquent, le paragraphe 321(2) doit être interprété de façon à s'appliquer aux installations fournies dans quelque partie des opérations des compagnies de télégraphe et de téléphone.

On prétend également que le paragraphe 321(2) ne peut s'appliquer par anticipation, que pour déterminer si la préférence ou l'avantage est injuste ou déraisonnable, le CRTC doit évaluer la situation lorsqu'elle se présente. Dans le présent cas, l'appelante ne s'est pas encore lancée sur le marché. Cependant, la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi nationale sur les transports* confèrent au CRTC les pouvoirs nécessaires pour empêcher, par tout moyen qui lui semble approprié, que soit accordé une préférence ou un avantage indu ou déraisonnable. Le système par lequel le CRTC réglemente la vente du nouvel équipement terminal de télécommunications constitue un exercice raisonnable et approprié des pouvoirs dont il est investi.

Le juge Mahoney: L'appelante a produit, conformément à la Règle 1305, un avis de requête sollicitant l'autorisation de ne produire que la décision du CRTC, celle-ci étant le seul document pertinent aux fins de l'appel. Les intimés ont produit des affidavits auxquels était jointe une annexe dressant la liste des autres documents qu'ils jugeaient nécessaires. Après avoir examiné la requête, le juge a ordonné que tous les documents énumérés à l'annexe soient inclus au dossier d'appel. Cela fait, le dossier d'appel, qui comptait alors 7172 pages, fut produit en onze copies. Les frais de la Cour se sont élevés à 19 788,85 \$. À l'instruction, il est apparu qu'un dossier d'appel comptant moins de 200 pages aurait suffi pour statuer sur l'appel. Bien que tous les documents produits étaient visés par la Règle 1305, il était manifestement irresponsable de gaspiller les deniers publics en produisant un tel dossier d'appel. Comme la Cour tire sa compétence de ce qui est énoncé dans les Règles, il n'existe aucun fondement permettant d'exiger d'une partie qu'elle rembourse le Greffe pour les dépenses injustifiées et excessives qu'il a faites. Même si l'appel n'était pas frivole, un dossier d'appel de 7000 pages n'était pas nécessaire.

#### JURISPRUDENCE

##### DECISION APPLIQUÉE:

*Ward v. Mayor of Borough of Portsmouth*, [1898] 2 Ch. 191.

## CONSIDERED:

*R. v. McLaughlin*, [1980] 2 S.C.R. 331; *Greater Winnipeg Cablevision Ltd. v. Public Utilities Bd.*, [1979] 2 W.W.R. 82 (Man. C.A.).

## COUNSEL:

*M. H. Ryan* and *Michael Wand* for appellant.

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

*Peter J. Knowlton* and *D. E. Henry* for Bell Canada.

*C. L. Campbell, Q.C.* and *P. R. Jervis* for respondents Canadian Industrial Communications Assembly, Canadian Trans-Lux Corporation, Executone Limited, Ontario Hospital Association, Telephone Answering Association of Canada.

*Gordon E. Kaiser* for Director of Investigation and Research, Bureau of Competition Policy.

*Gregory A. Van Koughnett* and *Sheridan E. Scott* for Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

## SOLICITORS:

*Law Department Canadian Pacific*, Toronto, for appellant.

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

*Law Department Bell Canada*, Hull, for Bell Canada.

*McCarthy & McCarthy*, Toronto, for respondents Canadian Industrial Communications Assembly, Canadian Trans-Lux Corporation, Executone Limited, Ontario Hospital Association, Telephone Answering Association of Canada.

*Gowling & Henderson*, Ottawa, for Director of Investigation and Research, Bureau of Competition Policy.

*Avrum Cohen*, Ottawa, for Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

*Deputy Attorney General of Canada* for Attorney General of Canada.

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

MAHONEY J.: I concur in the reasons for judgment of Mr. Justice MacGuigan. My own reasons

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*R. c. McLaughlin*, [1980] 2 R.C.S. 331; *Greater Winnipeg Cablevision Ltd. v. Public Utilities Bd.*, [1979] 2 W.W.R. 82 (C.A. Man.).

## a AVOCATS:

*M. H. Ryan* et *Michael Wand* pour l'appelante.

*C. C. Johnston, c.r.* pour British Columbia Telephone Company.

*Peter J. Knowlton* et *D. E. Henry* pour Bell Canada.

*C. L. Campbell, c.r.* et *P. R. Jervis* pour les intimés Congrès canadien des communications industrielles, Canadian Trans-Lux Corporation, Executone Limited, Ontario Hospital Association, Telephone Answering Association of Canada.

*Gordon E. Kaiser* pour le Directeur des enquêtes et recherches, Bureau de la politique de concurrence.

*Gregory A. Van Koughnett* et *Sheridan E. Scott* pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

## e PROCUREURS:

*Contentieux, Canadien Pacifique*, Toronto, pour l'appelante.

*Johnston & Buchan*, Ottawa, pour British Columbia Telephone Company.

*Contentieux, Bell Canada*, Hull, pour Bell Canada.

*McCarthy & McCarthy*, Toronto, pour les intimés Congrès canadien des télécommunications industrielles, Canadian Trans-Lux Corporation, Executone Limited, Ontario Hospital Association, Telephone Answering Association of Canada.

*Gowling & Henderson*, Ottawa, pour le Directeur des enquêtes et recherches, Bureau de la politique de concurrence.

*Avrum Cohen*, Ottawa, pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

*Le sous-procureur général du Canada* pour le Procureur général du Canada.

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

LE JUGE MAHONEY: Je souscris aux motifs de jugement du juge MacGuigan et mes propres

are directed only to the question of costs which I raised at the conclusion of the hearing of this appeal.

By application filed December 20, 1982, the appellant, hereinafter "CNCP", sought leave to appeal the subject decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, hereinafter "CRTC" on the following grounds:

1. The CRTC erred in holding that it had authority to regulate the price at which CNCP Telecommunications sells terminal equipment; and
2. Such further and other grounds as counsel may advise and this Honourable Court permit.

By order made March 21, 1983, the Court ordered:

This application for leave to appeal is granted.

The grounds of appeal were never added to. Consequently, the only ground of appeal argued was that stated in paragraph 1 above.

The notice of appeal was filed April 7, 1983, and with it a notice of motion, pursuant to Rule 1305 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663], for an order:

... directing that, for the purposes of the Appeal, the Appeal case shall consist of Telecom. Decision CRTC 82-14 of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission dated November 23, 1982 and that the other material referred to in Rule 1305 shall be dispensed with, or such other order as seems just.

That application was supported by an affidavit describing the extent and nature of the CRTC's hearings and deposing that the appellant did not intend to rely on any of the documentation presented to or generated during or as a result of the hearings except the decision itself and expressing the opinion that "none of the documents apart from that decision would assist this Court in the disposition of the present appeal".

Bell Canada, British Columbia Telephone Company, hereinafter "B.C. Tel."; the Director of Investigation and Research, *Combines Investigation Act* [R.S.C. 1970, c. C-23], hereinafter "the Director", and the following other respondents, hereinafter collectively "the users": Canadian Industrial Communications Assembly, Canadian

motifs ne visent que la question des dépens que j'ai soulevée au terme de l'instruction du présent appel.

L'appelante, désignée ci-après «CNCP», a, dans une demande produite le 20 décembre 1982, sollicité la permission d'en appeler de la décision en litige du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, désigné ci-après «CRTC», pour les motifs suivants:

- <sup>a</sup> [TRADUCTION] 1. Le CRTC a fait erreur en concluant qu'il avait le pouvoir de réglementer le prix auquel CNCP Télécommunications vend son équipement terminal; et
- <sup>b</sup> 2. Tout autre motif que pourront soulever les avocats avec la permission de la Cour.

<sup>c</sup> Dans une ordonnance rendue le 21 mars 1983, la Cour a rendu l'ordonnance suivante:

[TRADUCTION] La présente demande d'autorisation d'en appeler est accordée.

<sup>d</sup> Les autres motifs d'appel auxquels on a fait allusion n'ont jamais été soulevés et par conséquent, seul le motif d'appel énoncé au paragraphe 1 ci-dessus a fait l'objet des débats.

<sup>e</sup> L'avis d'appel a été produit le 7 avril 1983 en même temps qu'un avis de requête présenté conformément à la Règle 1305 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663] en vue d'obtenir une ordonnance:

<sup>f</sup> [TRADUCTION] ... ordonnant que, pour les fins de l'appel, le dossier d'appel soit constitué de la décision Telecom. CRTC 82-14 du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes datée du 23 novembre 1982, et que les autres documents mentionnés à la Règle 1305 n'aient pas à être produits, ou toute autre ordonnance jugée équitable.

<sup>g</sup> Cette demande était appuyée d'un affidavit décrivant la portée et la nature des audiences du CRTC et affirmant que l'appelante n'entendait s'appuyer sur aucun des documents produits lors des audiences ou découlant de celles-ci si ce n'est sur la décision elle-même et formulant l'opinion suivant laquelle [TRADUCTION] «aucun des documents autres que cette décision n'aiderait cette Cour à statuer sur le présent appel».

<sup>i</sup> Bell Canada, British Columbia Telephone Company, désignée ci après «B.C. Tel.»; le Directeur des enquêtes et recherches, *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* [S.R.C. 1970, chap. C-23], désigné ci-après «le Directeur», et les autres intimés suivants, désignés ci-après «les usagers»: le Congrès canadien des télécommunications indus-

Trans-Lux Corporation, Executone Limited, Ontario Hospital Association and Telephone Answering Association of Canada, as well as the CRTC duly filed notices of intention to participate. The users were represented by the same counsel and participated as a group. Bell Canada and B.C. Tel. supported CNCP's application. The CRTC, the Director and the users opposed it, the CRTC and the Director by representations, the users by affidavit, to each of which was appended a very similar schedule listing the documents, in addition to the decision, which they considered necessary for the proper determination of the appeal.

The Judge considering the motion, which was dealt with under Rule 324 or written representations without personal appearances, had no real option at that stage, but to accept the appreciation of the CRTC, the Director and the users as to what was necessary to be included in the Appeal Book for the proper determination of the appeal. He ordered that, eliminating duplications, everything in the schedules to the users' affidavit and the Director's and CRTC's representations be included as well as a copy of Bell Canada's application which had given rise to the hearing and which was not mentioned in any of the schedules. The Bell application runs to about 70 pages, the decision to 83.

In the result, a 56-volume Appeal Book, running to 7172 pages was produced in 11 copies: one for each of the six parties, one for each of the three Judges, one for the record and one for the Court's Toronto District Office because that is where the proceedings were commenced. The cost to the Court was \$19,788.85.

It is apparent from a perusal of the factums submitted by the parties and was apparent at the hearing that CNCP was entirely correct in its appreciation of what was necessary to be contained in the Appeal Book for a proper disposition of the appeal. It ought to have contained fewer than 200 pages.

So far as I can see, nothing is included in the Appeal Book that is not within the contemplation

trielles, Canadian Trans-Lux Corporation, Executone Limited, Ontario Hospital Association et Telephone Answering Association of Canada, de même que le CRTC ont dûment produit des avis d'intention de participer aux débats. Les usagers étaient représentés par les mêmes avocats et ont participé aux débats sous une même bannière. Bell Canada et B.C. Tel. ont appuyé la demande du CNCP. Le CRTC, le Directeur et les usagers s'y sont opposés, les deux premiers par voie de représentations et les usagers par voie d'affidavits accompagnés chacun d'une annexe très ressemblante dressant la liste des documents qui, en plus de la décision, étaient à leur avis nécessaires à une solution adéquate du présent appel.

Le juge qui a examiné cette requête, conformément à la Règle 324, c'est-à-dire sur la foi d'observations écrites sans comparution en personne, n'avait, dans les faits, à cette étape d'autre choix que d'admettre le bien-fondé de l'évaluation par le CRTC, le Directeur et les usagers de ce qu'il était nécessaire d'inclure au dossier d'appel pour une solution adéquate de l'appel. Le juge a ordonné que, exception faite des doubles, tout ce que renfermaient les annexes accompagnant l'affidavit des usagers de même que les observations du Directeur et du CRTC soit inclus au dossier ainsi qu'un exemplaire de la demande de Bell Canada qui avait donné lieu à l'audience et dont aucune des annexes ne faisait mention. La demande de Bell compte environ 70 pages et la décision 83.

Finalement, un dossier d'appel comptant 56 volumes et 7 172 pages a été produit en 11 exemplaires: un à l'intention de chacune des six parties, un pour chacun des trois juges, un pour le dossier et un pour le greffe de la Cour du district de Toronto puisque c'est là qu'ont été intentées les procédures. Les frais de la Cour se sont élevés à 19 788,85 \$.

Il ressort clairement d'une lecture attentive des mémoires soumis par les parties, tout comme il est d'ailleurs apparu manifeste durant l'instruction, que le CNCP avait entièrement raison quant à ce que devait renfermer le dossier d'appel pour une solution adéquate de l'appel. Ce dossier aurait dû compter moins de 200 pages.

Pour autant que je puisse m'en assurer, il n'y a rien au dossier d'appel qui ne soit prévu à la Règle

of Rule 1305. However, I regret that this Court must stand idly by and acquiesce in the squandering of public funds manifested in this appeal. If I could find a basis in law for doing so, I would order the users to reimburse the Registry \$6,000. I see no point in shuffling public money from one emanation of the Crown to another and so would not order the Director or the CRTC to make a similar reimbursement notwithstanding their manifest irresponsibility as to the expenditure of public monies. The latter may, in any case, be exempted by subsection 64(7) of the *National Transportation Act* [R.S.C. 1970, c. N-17 (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65)].

The jurisdiction as to costs, vested in this Court by Parliament, must be expressed by Rules, made by the Judges and approved by the Governor in Council. Aside from the reimbursement contemplated by the Rule 1108, there appears no basis upon which a party can be required to compensate the Registry for waste occasioned by his irresponsibility.

*Rule 1108.* Where, in the opinion of the Court, a proceeding in the Court is frivolous, unwarranted or otherwise not brought in good faith, the Court may, by its judgment disposing of the matter, order the party by whom the proceeding was instituted or carried on to pay to the Registry an amount in respect of the work done and expenses incurred by the Registry in connection with the matter under Rule 1206, Rule 1306 or Rule 1402 or otherwise, which amount shall be fixed by the judgment.

The proceeding here was neither frivolous or unwarranted even if the insistence by the users, the CRTC and the Director on over 7000 unnecessary pages of Appeal Book was.

\* \* \*

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

MACGUIGAN J.: Despite the passage of more than four years from the first notice dealing with the subject-matter of this appeal, and the 56 volumes in the record before us, the issue before this Court is one of narrow statutory interpretation.

This is an appeal from a decision (Decision 82-14) of the respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission

1305. Cependant, je déplore que cette Cour doive rester passive et acquiescer au gaspillage éhonté de deniers publics auquel donne lieu le présent appel. Si je pouvais trouver dans la loi un fondement me permettant de le faire, j'ordonnerais aux usagers de rembourser 6 000 \$ au greffe. Comme je ne vois aucune raison de faire circuler les deniers publics d'une émanation de la Couronne à une autre, je n'ordonnerais pas au Directeur ou au CRTC d'effectuer un tel remboursement malgré l'irresponsabilité manifeste avec laquelle ils ont dépensé les fonds publics. De toute façon, le CRTC pourrait en être dispensé en vertu du paragraphe 64(7) de la *Loi nationale sur les transports* [S.R.C. 1970, chap. N-17 (mod. par S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 65)].

La compétence confiée à cette Cour par le Parlement en matière de dépens doit être formulée dans des Règles élaborées par les juges et approuvées par le gouverneur en conseil. Hormis le remboursement prévu à la Règle 1108, il n'y a, semble-t-il, rien qui permette de contraindre une partie à indemniser le Greffe pour le gaspillage qu'a entraîné son irresponsabilité.

*Règle 1108.* Lorsque la Cour juge qu'une procédure est frivole, injustifiée ou faite de mauvaise foi, elle peut, en prononçant un jugement en l'affaire, ordonner à la partie qui a intenté ou poursuivi cette procédure de payer au greffe, eu égard au travail fait et aux frais encourus par le greffe en rapport avec cette affaire, notamment en application de la Règle 1206, de la Règle 1306 ou de la Règle 1402, le montant que fixe le jugement.

En l'espèce, la procédure n'était ni frivole ni injustifiée bien que l'on puisse qualifier ainsi l'insistance des usagers, du CRTC et du Directeur à soumettre un dossier d'appel comptant plus de 7 000 pages inutiles.

\* \* \*

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

LE JUGE MACGUIGAN: Malgré le fait qu'il se soit écoulé plus de quatre années depuis le premier avis portant sur l'objet du présent appel et que le dossier qui nous a été soumis renferme 56 volumes, le litige dont est saisie cette Cour ne porte que sur une question d'interprétation de loi restreinte.

Appel est interjeté en l'espèce d'une décision (décision 82-14) rendue le 23 novembre 1982 par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommuni-

(“CRTC”) of November 23, 1982, pursuant to subsection 64(2) of the *National Transportation Act* [as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 44, s. 10; (2nd Supp.), c. 10, s. 65], according to which an appeal lies from the Commission to this Court “upon a question of law, or a question of jurisdiction, upon leave therefor being obtained...”. Leave to appeal was granted by this Court on March 21, 1983.

For many years the attachment to Bell Canada’s network of terminal equipment not provided by Bell was forbidden, but Decision 80-13 [6 C.R.T. 203] and 81-19 prescribed a policy of liberalized terminal attachment on an interim basis. In the present decision the CRTC made a final determination that such a liberalized policy is in the public interest, and then proceeded in the remainder of its decision to deal with the consequent issues of the degree of liberalization to be allowed, the technical standards to be applied, and the terms and conditions under which the carriers should participate in the terminal equipment market.

The only part of the decision which is in dispute is that dealing with the sale of new terminal equipment:

Regulatory Treatment of sale prices

Sale of new terminal equipment

With regard to the sale by carriers of new terminal equipment the following requirements will apply:

1. For the purposes of these requirements, new terminal equipment shall include all terminal equipment which has not previously been in service and is not from an inventory line which the carrier is no longer replenishing.
2. Sales of each model type of new terminal equipment shall be at a price that shall not be less than a floor price to be filed in confidence with the Commission.
3. Floor prices for new terminal equipment must be shown to the Commission to be not less than the associated costs.
4. Prices for the sale of new terminal equipment shall be quoted separately from prices for the sale of inside wire.
5. Carriers shall be required to submit a report to the Commission, on a semi-annual basis, showing, for each model type, the number of units sold, the associated revenues and costs, and an assessment of the continuing validity of the floor prices.

cations canadiennes («CRTC») conformément au paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* [mod. par S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 44, art. 10; (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 65], aux termes duquel les décisions de la Commission sont susceptibles d’appel devant cette Cour «sur une question de droit ou une question de compétence, quand une autorisation à cet effet a été obtenue...». L’autorisation d’en appeler de cette décision a été accordée par cette Cour le 21 mars 1983.

Pendant bon nombre d’années, le raccordement des équipements terminaux non fournis par Bell au réseau de cette dernière était interdit, mais les décisions 80-13 [6 R.T.C. 203] et 81-19 ont imposé une politique provisoire d’assouplissement du raccordement. Dans la décision qui nous intéresse, le CRTC a conclu de façon définitive qu’une telle politique d’assouplissement était dans l’intérêt public et a ensuite abordé, dans le reste de sa décision, les questions du degré d’assouplissement devant être accordé, des normes techniques à appliquer et des conditions de participation des sociétés de télécommunications au marché de l’équipement terminal.

La seule partie contestée de la décision porte sur la vente du nouvel équipement terminal:

Réglementation des prix de vente

Vente de nouvel équipement terminal

La vente par les sociétés de télécommunications de nouvel équipement terminal sera assujettie aux exigences suivantes:

1. Aux fins des présentes exigences, le nouvel équipement terminal est tout équipement terminal qui n’a pas encore servi et qui ne provient pas d’une famille de produits que la société de télécommunications a cessé de renouveler.
2. Le prix de vente de chaque modèle type d’équipement terminal ne sera pas inférieur au prix minimum déposé confidentiellement auprès du Conseil.
3. Les prix minimums du nouvel équipement terminal devront démontrer au Conseil qu’ils ne se situent pas sous le prix de revient afférent.
4. Les prix relatifs à la vente du nouvel équipement terminal seront cités à part des prix relatifs à la vente du câblage intérieur.
5. Les sociétés de télécommunications seront tenues de déposer au Conseil, tous les six mois, un rapport indiquant, pour chaque modèle type, le nombre d’appareils vendus, les revenus et prix de revient afférents de même qu’une évaluation montrant si le prix minimum est encore valide.

The effect of this order is that carriers may not sell any type of new terminal equipment below its cost so as to ensure that the tolls of the carriers for their monopoly services do not cross-subsidize any of the costs of the new terminal equipment that these companies sell in the newly competitive market. The appellant, along with the respondents Bell Canada and British Columbia Telephone Company, are classed as carriers and are united in opposing this part of the order on the ground that the respondent CRTC lacked jurisdiction to regulate the sale prices of telecommunications terminal equipment.

The CRTC's basic power in this area is to regulate tolls under subsection 320(2) of the *Railway Act* [R.S.C. 1970, c. R-2 (as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 35, s. 2)]: "all telegraph and telephone tolls to be charged by a company . . . are subject to the approval of the Commission, and may be revised by the Commission from time to time". The appellant and its allies argue that the sale price of a terminal is not a toll for the use or lease of a telecommunications instrument or apparatus because it involves the absolute transfer of property from seller to buyer.

The appellant and its allies further submit that the sale price of terminals is not a "service incidental to" a telecommunications business and so is not caught by the definitions of telegraph tolls or telephone tolls in the definitions section (section 2 [as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 35, s. 1]) of the *Railway Act* because "service" connotes an ongoing relationship between the parties rather than a one-time transaction.

But in fact the respondents rely, not on the definitions of tolls in section 2, but on the provisions of subsection 321(2) [as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 35, s. 3] relating to "facilities":

321. . . .

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

Cette ordonnance a pour effet d'interdire aux sociétés de télécommunications de vendre quelque type que ce soit de nouvel équipement terminal en deçà de son prix coûtant dans le but d'empêcher que les taxes perçues par ces sociétés de télécommunications pour leurs services monopolistes ne servent à l'interfinancement des coûts du nouvel équipement terminal qu'elles mettent en vente sur ce nouveau marché concurrentiel. L'appelante de même que les intimées Bell Canada et British Columbia Telephone Company font partie de la catégorie des sociétés de télécommunications et font front commun contre cette portion de l'ordonnance au motif que l'intimé CRTC n'avait pas compétence pour régler les prix de vente de l'équipement terminal de télécommunications.

Fondamentalement, le CRTC a, dans ce domaine, le pouvoir de régler la taxation en vertu du paragraphe 320(2) de la *Loi sur les chemins de fer* [S.R.C. 1970, chap. R-2 (mod. par S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 35, art. 2)]: «toutes les taxes de télégraphe et de téléphone que peut exiger une compagnie . . . sont subordonnées à l'agrément de la Commission, qui peut les réviser à sa discrétion». L'appelante et ses alliés soutiennent que le prix de vente d'un terminal n'est pas une taxe d'usage ou de location d'un instrument ou appareil de télécommunications puisqu'il procède d'un transfert absolu de propriété du vendeur à l'acheteur.

L'appelante et ses alliés prétendent en outre que le prix de vente des terminaux n'est pas un «service se rattachant à» une entreprise de télécommunications et n'est donc pas visé par les définitions données aux expressions taxes de télégraphe et taxes de téléphone à l'article 2 [mod. par S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 35, art. 1] de la *Loi sur les chemins de fer* puisque le mot «service» sous-entend une relation suivie entre les parties plutôt qu'une transaction isolée.

Dans les faits, toutefois, les intimés s'appuient non pas sur les définitions du mot taxes à l'article 2 mais plutôt sur les dispositions du paragraphe 321(2) [mod. par S.R.C. 1970 (1<sup>er</sup> Supp.), chap. 35, art. 3] se rapportant aux «installations»:

321. . . .

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

(a) make any unjust discrimination against any person or company;

(b) make or give any undue or unreasonable preference or advantage to or in favour of any particular person or company or any particular description of traffic, in any respect whatever; or

(c) subject any particular person or company or any particular description of traffic to any undue or unreasonable prejudice or disadvantage, in any respect whatever;

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

The powers of the CRTC to act in respect of subsection 321(2) are strengthened by subsections 45(2) [as am by S.C. 1977-78, c. 22, s. 18] and 46(1) of the *National Transportation Act*:

45. . . .

(2) The Commission may order and require any company or person to do forthwith, or within or at any specified time, and in any manner prescribed by the Commission, so far as is not inconsistent with the *Railway Act*, any act, matter or thing that such company or person is or may be required to do under the *Railway Act*, or the Special Act, and may forbid the doing or continuing of any act, matter or thing that is contrary to the *Railway Act*, or the Special Act; and for the purposes of this Part and the *Railway Act* has full jurisdiction to hear and determine all matters whether of law or of fact.

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

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

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

The appellant and its allies argue that telecommunications terminals are not "facilities" under subsection 321(2) essentially because that word connotes a network in the nature of fixed assets rather than a separate unit that can be sold.

This point was not resolved by *R. v. McLaughlin*, [1980] 2 S.C.R. 331 where the Supreme Court of Canada held that a computer was a "facility", but not a "telecommunications facility" within the meaning of the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34] because it was not employed in the transmission of signals. This decision does not weaken the appellant's contention as to the meaning of

a) établir de discrimination injuste contre une personne ou une compagnie;

b) instaurer ou accorder une préférence ou un avantage indu ou déraisonnable à l'égard ou en faveur d'une certaine personne ou d'une certaine compagnie ou d'un certain type de trafic, à quelque point de vue que ce soit; ou

c) faire subir à une certaine personne, une certaine compagnie ou un certain type de trafic un désavantage ou préjudice indu ou déraisonnable, à quelque point de vue que ce soit;

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

Les paragraphes 45(2) [mod. par S.C. 1977-78, chap. 22, art. 18] et 46(1) de la *Loi nationale sur les transports* viennent renforcer les pouvoirs du CRTC d'agir aux termes du paragraphe 321(2):

45. . . .

(2) La Commission peut ordonner et prescrire à toute compagnie ou personne de faire immédiatement, ou dans tel délai ou à telle époque qu'elle fixe, et de telle manière qu'elle prescrit, en tant qu'il n'y a rien d'incompatible avec la *Loi sur les chemins de fer*, toute action ou chose que cette compagnie ou personne est, ou peut être, tenue de faire sous le régime de la *Loi sur les chemins de fer* ou de la loi spéciale. La Commission peut aussi défendre l'accomplissement ou la continuation de toute action ou chose contraire à la *Loi sur les chemins de fer* ou à la loi spéciale; et elle a, aux fins de la présente Partie et de la *Loi sur les chemins de fer*, pleine juridiction pour entendre et juger toute question tant de droit que de fait.

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

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

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

L'appelante et ses alliés soutiennent que les terminaux de télécommunication ne sont pas des «installations» au sens du paragraphe 321(2) et ce, essentiellement parce que ce mot sous-entend un réseau prenant la forme non pas d'un appareil pouvant être vendu séparément mais plutôt celle d'actifs immobilisés.

Cette question n'a pas été tranchée par l'arrêt *R. c. McLaughlin*, [1980] 2 R.C.S. 331 dans lequel la Cour suprême du Canada a jugé qu'un ordinateur était une «installation» mais non une «installation de télécommunications» au sens du *Code criminel* [S.R.C. 1970, chap. C-34] parce qu'il ne servait pas à la transmission de signaux. Cette décision ne vient en rien affaiblir l'argument

“facilities” in this statute because the computer in question there was a whole system, consisting of a central processing unit, the memory, the printers and about 300 connected terminals.

The appellant says its interpretation is strengthened by the immediately following word, “provided”, which must be taken to exclude a sale. However, “provided” is clearly wide enough to include a purchase and sale as was said by the English Court of Appeal in *Ward v. Mayor of Borough of Portsmouth*, [1898] 2 Ch. 191, at page 200. Whether it does is determined by the context, in this case by its linkage with “facilities”.

The interpretation of that word is indeed not free from difficulty because the statutory context provides little assistance. The word in the relevant sense does not appear at all in the *Oxford English Dictionary* (1933), but it is recognized in the *Supplement to the Oxford English Dictionary* (1972) as follows:

Also, the physical means for doing something; freq. with qualifying word, e.g. *educational, postal, retail facilities*. Also in *sing.* of a specified amenity, service, etc., orig. *U.S.*

Given that the developing usage of the word apparently comes from relatively contemporary American English, it becomes advisable to utilize American sources. Funk and Wagnell's *Standard Dictionary of the English Language* (Encyclopaedia Britannica Inc. ed., 1958) defines it as:

... pl. Any aid, or convenience: *facilities for travel*.

*The Random House Dictionary of the English Language* (1966) has:

... something designed, built, installed, etc., to serve a specific function affording a convenience or service: *transportation facilities*.

Finally, the College Edition, *New Webster's Dictionary* (1975), says:

... often pl. something built and activated to serve a particular purpose: as, the school's luncheon *facilities*.

It seems clear from these sources that “facilities” has a very broad meaning, and that, even if it could be said to be used more often of a system, it

de l'appelante concernant le sens du mot «installations» dans cette Loi puisque l'ordinateur en question dans cette affaire était un système complet constitué d'une unité centrale de traitement, d'une mémoire, d'imprimantes et d'environ 300 terminaux.

L'appelante affirme que son interprétation se trouve renforcée par le mot «fournis» qui vient immédiatement après et dont il faut tenir pour acquis qu'il exclut l'idée d'une vente. Cependant, comme l'a déclaré la Cour d'appel d'Angleterre dans *Ward v. Mayor of Borough of Portsmouth*, [1898] 2 Ch. 191, à la page 200, le sens du mot «fourni» est de toute évidence assez large pour englober l'achat et la vente. C'est le contexte qui nous indique si c'est effectivement le cas, c'est-à-dire en l'espèce son lien avec le mot «installations».

L'interprétation de ce mot n'est pas sans présenter quelques difficultés car le contexte législatif offre peu de secours. Le mot anglais *facilities*, dans le sens qui nous intéresse, ne figure pas dans l'*Oxford English Dictionary* (1933), mais le *Supplement to the Oxford English Dictionary* (1972) en fait mention comme suit:

[TRADUCTION] Moyens matériels servant à accomplir quelque chose, fréquemment utilisé avec un qualificatif, par exemple *educational, postal, retail facilities*. Également au *sing.* d'une commodité, d'un service, etc. déterminé, d'o. *amér.*

Comme l'usage de ce mot a apparemment évolué dans la langue américaine relativement contemporaine, il est donc conseillé de consulter des ouvrages de référence américains. Funk et Wagnell's *Standard Dictionary of the English Language* (Encyclopaedia Britannica, Inc. ed., 1958) le définit ainsi:

[TRADUCTION] ... Tout moyen ou facilité: *facilities for travel*.

*The Random House Dictionary of the English Language* (1966) donne la définition suivante:

[TRADUCTION] ... objet, bâtiment, conçu, bâti, installé, etc., en vue d'un usage spécifique, destiné à fournir des commodités ou des services: *transportation facilities*.

Finalement, le College Edition, du *New Webster's Dictionary* (1975), prévoit:

[TRADUCTION] ... souvent au pl. objet construit et mis en service à une fin particulière: telles les *school's luncheon facilities*.

Ces ouvrages laissent, semble-t-il, clairement voir que le mot *facilities* a un sens très large et que même si on peut dire qu'il est le plus souvent

can also mean a single plug-in appliance: something designed to serve a specific function affording a convenience or service.

The meaning of the corresponding word, *installations*, in the French text, seems equally broad. Here are some definitions:

*Grand Larousse de la langue française*  
(1975)

*Ensemble des objets, des appareils mis en place, des locaux aménagés en vue d'un certain usage: Une installation frigorifique, thermique. Une installation sanitaire défectueuse.*

*Dictionnaire Quillet de la langue française*  
(1975)

*Mise en place, montage d'un ensemble d'appareils, de matériels. Un tel ensemble mis en place. Installation électrique.*

*Le Robert méthodique*  
(1983)

*... ensemble des objets, dispositifs, bâtiments ... installés en vue d'un usage déterminé. V. Équipement. Les installations sanitaires.*

Although each definition uses the word *ensemble*, which usually connotes a plurality or collectivity, most of the examples refer to separate appliances: an *installation frigorifique* is nothing more than a refrigerator, an *installation thermique* a stove, *installations sanitaires* a toilet. It is therefore clear from the words used in both languages that the statutory language cannot reasonably be limited according to the appellant's contention, and that telephone and telegraph terminals do qualify as "facilities". I am strengthened in my interpretation by the subsections set out above from the *National Transportation Act*, which indicate a legislative intention to confer a great breadth of power on the CRTC.

The appellant also contends that, even if it could be said to provide facilities, it would not be providing them "as a telegraph or telephone company," and relies on *Greater Winnipeg Cablevision Ltd. v. Public Utilities Bd.*, [1979] 2 W.W.R. 82 (Man. C.A.), at page 87, where Matas J.A. said:

It does not necessarily follow that everything done by MTS is subject to the regulatory supervision of the board. It is possible

employé pour désigner un système, il peut également désigner un appareil électrique particulier: c'est-à-dire un objet conçu en vue d'un usage spécifique et destiné à fournir des commodités ou des services.

a

Le sens du mot «installations», son équivalent dans le texte français, semble également tout aussi large. En voici d'ailleurs quelques définitions:

b

*Grand Larousse de la langue française*  
(1975)

*Ensemble des objets, des appareils en place, des locaux aménagés en vue d'un certain usage: Une installation frigorifique, thermique. Une installation sanitaire défectueuse.*

c

*Dictionnaire Quillet de la langue française*  
(1975)

*Mise en place, montage d'un ensemble d'appareils, de matériels. Un tel ensemble mis en place. Installation électrique.*

d

*Le Robert méthodique*  
(1983)

*... ensemble des objets, dispositifs, bâtiments ... installés en vue d'un usage déterminé. V. Équipement. Les installations sanitaires.*

e

Bien que chacune de ces définitions emploie le mot «ensemble», qui dénote généralement la présence d'une pluralité ou multiplicité d'objets, la plupart des exemples donnés font allusion à des appareils individuels: une «installation frigorifique» n'est rien de plus qu'un réfrigérateur, une «installation thermique» qu'une cuisinière et des «installations sanitaires» qu'une toilette. Il ressort donc clairement des mots utilisés dans les deux langues que le libellé de la Loi ne peut raisonnablement recevoir l'interprétation restrictive que propose l'appelante et que les terminaux téléphoniques et télégraphiques peuvent bel et bien être qualifiés d'«installations». Mon interprétation se trouve renforcée par les dispositions précitées de la *Loi nationale sur les transports* qui témoignent de l'intention du législateur de confier au CRTC de très vastes pouvoirs.

h

L'appelante soutient également que même si l'on pouvait dire qu'elle fournit des installations, ce ne serait pas à titre de «compagnie de télégraphe ou de téléphone», et elle s'appuie sur l'affaire *Greater Winnipeg Cablevision Ltd. v. Public Utilities Bd.*, [1979] 2 W.W.R. 82 (C.A. Man.), à la page 87, dans laquelle le juge d'appel Matas a déclaré:

j

[TRADUCTION] Il ne s'ensuit pas nécessairement que tout ce que fait MTS est assujéti au contrôle réglementaire de la

for an undertaking to be a public utility as defined in the Act for some purposes and not for others.

This argument is not without textual plausibility in its immediate context, but it nevertheless runs afoul of the broad powers bestowed on the CRTC by section 320. "Company" is defined in subsection 320(1) to include "telegraph and telephone companies" and subsection 320(12) [as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65; S.C. 1974-75-76, c. 41, s. 1] extends the jurisdiction of the CRTC under subsection 321(2), *inter alia*, to "all . . . business of such companies within the legislative authority of the Parliament of Canada":

320. . . .

(12) Without limitation of the generality of this subsection by anything contained in the preceding subsections or in section 321, the jurisdiction and powers of the Commission, and, in so far as reasonably applicable and not inconsistent with this section, section 321 or the Special Act, the provisions of this Act respecting such jurisdiction and powers, and respecting proceedings before the Commission and appeals to the Federal Court of Appeal or Governor in Council from the Commission, and respecting offences and penalties, and the other provisions of this Act except sections 11 to 210, 212 to 222, 227 to 264, 266, 267, 269, 271, 272, 275 to 283, 294 to 300, 304 to 311, 331.1 to 331.4, 337 and 338, 341, 345 to 375, 383 to 387, 393, 400 to 408, extend and apply to all companies as in this section defined, and to all telegraph and telephone systems, lines and business of such companies within the legislative authority of the Parliament of Canada; and in and for the purposes of such application

"company" or "railway company" means a company as defined in subsection (1); [Emphasis added.]

This subsection applies to and sets the context of section 321. Subsection 321(2) must therefore be interpreted to apply to facilities provided in any part of the business of telegraph or telephone companies and in every respect. (I should add here, parenthetically, that no proceedings were taken under Rule 1101 in this case and no constitutional issues were raised before this Court.)

The appellant and its allies advance a final argument with respect to subsection 321(2). They say that it cannot have a prospective application, because in order to judge that a discrimination is unjust, or a preference or advantage undue or

Commission. Il est possible qu'une entreprise constitue, pour certaines fins et non pour d'autres, un service public selon la définition de la Loi.

Cet argument n'est pas sans une certaine plausibilité si l'on tient compte du texte de la Loi dans son contexte premier, mais il n'en est pas moins incompatible avec les vastes pouvoirs conférés au CRTC par l'article 320. Suivant la définition donnée au paragraphe 320(1), le mot «compagnie» comprend les «compagnies de télégraphe et de téléphone» et le paragraphe 320(12) [mod. par S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 65; S.C. 1974-75-76, chap. 41, art. 1] étend la compétence du CRTC en vertu du paragraphe 321(2), notamment, à «*tou*[tes] . . . opérations de ces compagnies relevant de l'autorité législative du Parlement du Canada»:

320. . . .

(12) Sans restreindre la généralité du présent paragraphe par quelque stipulation des paragraphes précédents ou de l'article 321, la juridiction et les pouvoirs de la Commission et, en tant qu'elles sont raisonnablement applicables et ne sont pas incompatibles avec le présent article, avec l'article 321 ou avec la loi spéciale, les dispositions de la présente loi concernant cette juridiction et ces pouvoirs, et concernant les procédures devant la Commission et les appels à la Cour d'appel fédérale ou au gouverneur en conseil des décisions de la Commission et concernant les contraventions et les peines, ainsi que les autres dispositions de la présente loi, à l'exception des articles 11 à 210, 212 à 222, 227 à 264, 266, 267, 269, 271, 272, 275 à 283, 294 à 300, 304 à 311, 331.1 à 331.4, 337 et 338, 341, 345 à 375, 383 à 387, 393, 400 à 408, s'étendent et s'appliquent à toutes les compagnies définies au présent article, et à tous les réseaux de télégraphe et de téléphone, lignes et opérations de ces compagnies relevant de l'autorité législative du Parlement du Canada; et, à l'occasion et aux fins de cette application, «compagnie» ou «compagnie de chemin de fer» signifie une compagnie, définie au paragraphe (1); [C'est moi qui souligne.]

Ce paragraphe s'applique à l'article 321 dont il fixe le contexte. Il faut donc interpréter le paragraphe 321(2) de façon à l'appliquer aux installations fournies dans quelque partie des opérations des compagnies de télégraphe et de téléphone et ce, à tous égards. (Je tiens à ouvrir une parenthèse ici pour ajouter qu'aucune procédure n'a été intentée en l'espèce en vertu de la Règle 1101 et qu'aucune question d'ordre constitutionnel n'a été soulevée devant cette Cour.)

L'appelante et ses alliés proposent un dernier argument en ce qui a trait au paragraphe 321(2). Ils prétendent en effet que cette disposition ne peut s'appliquer par anticipation car afin de juger si la discrimination est injuste, si la préférence ou

unreasonable, or a prejudice or disadvantage undue or unreasonable, the CRTC has a manifest obligation to look at the circumstances of each case, and it cannot do so before the circumstances have occurred. Here the appellant, for example, has not yet even made a decision whether to compete in the terminal equipment market.

It is conceded that, if the carriers actually attempted to cross-subsidize sales of terminals in the competitive terminals market from revenues in their regulated activities, this would be an undue or unreasonable preference or advantage over its competitors, as well as an unjust discrimination against its customers as a carrier, but it is argued that this danger can be prevented without a general prohibition by the CRTC against selling below cost on any unit. In other words, it is said that the CRTC does not have jurisdiction to impose the specific regulatory scheme set out in Decision 82-14.

But subsections 45(2) and 46(1) of the *National Transportation Act* set out above, as well as subsection 57(1) of that Act and subsection 321(5) of the *Railway Act* bestow a plenitude of powers on the CRTC to prevent unjust discrimination or undue or unreasonable preference or advantage by any means it sees fit. Moreover, there is no limitation in subsection 321(2) with respect to prospective action.

In fact, the CRTC has in Decision 82-14 made only an interim decision:

The Commission is also mindful of the fact that the question of appropriate service costing methods and related information requirements for competitive services, including terminal services, is currently under consideration in *Inquiry into Telecommunications Carriers' Costing and Accounting Procedures: Phase III—Costing of Existing Services* (Phase III of the Cost Inquiry). Depending on the costing methodology adopted, the Commission's decision in Phase III of the Cost Inquiry may alleviate some of the concerns raised by parties in this proceeding relating to potential cross-subsidization of terminal offerings of carriers with revenues from their monopoly operations.

l'avantage accordé ou si le désavantage ou le préjudice subi sont indus ou déraisonnables, le CRTC a l'obligation manifeste d'examiner les circonstances particulières de chaque cas, ce qu'il ne peut évidemment pas faire avant que les circonstances en question ne se soient produites. En l'espèce, par exemple, l'appelante n'a même pas encore décidé si elle va se lancer sur le marché de l'équipement terminal.

Il est admis que si les sociétés de télécommunications tentaient effectivement d'assurer l'interfinancement de leurs ventes de terminaux sur ce marché concurrentiel au moyen des revenus tirés de leurs activités réglementées, cela constituerait une préférence ou un avantage indu ou déraisonnable vis-à-vis de leurs concurrents de même qu'une discrimination injuste à l'endroit de leurs clients en tant que société de télécommunications, mais on soutient que ce danger peut être écarté sans l'imposition par le CRTC d'une interdiction générale de vendre quelque appareil en deçà du prix coûtant. En d'autres termes, on affirme que le CRTC n'a pas compétence pour imposer le cadre réglementaire spécifique énoncé dans sa décision 82-14.

Cependant, les paragraphes 45(2) et 46(1) de la *Loi nationale sur les transports* cités précédemment de même que le paragraphe 57(1) de ladite Loi et le paragraphe 321(5) de la *Loi sur les chemins de fer* confèrent au CRTC les pleins pouvoirs d'empêcher, par tout moyen qui lui semble approprié, la discrimination injuste ou les préférences ou avantages indus ou déraisonnables. En outre, le paragraphe 321(2) n'impose aucune restriction quant aux mesures préventives.

En fait, le CRTC n'a, dans sa décision 82-14, rendu qu'une décision provisoire:

Le Conseil n'a pas non plus oublié que la question des méthodes appropriées de calcul du prix de revient des services et des renseignements connexes requis pour les services concurrentiels, y compris les services relatifs aux terminaux, est actuellement à l'étude dans le cadre de l'*Enquête sur les méthodes comptables et analytiques des sociétés exploitantes de télécommunications: Phase III—Le prix de revient des services existants* (Phase III de l'Enquête sur le prix de revient). D'après la méthode du calcul du prix de revient adoptée, il est possible que la décision que rendra le Conseil dans la Phase III de l'Enquête sur le prix de revient calme quelque peu certaines inquiétudes formulées par des parties lors de cette instance concernant la possibilité d'un interfinancement entre les services de terminaux des sociétés de télécommunications par les revenus provenant de leurs activités monopolistes.

Once Phase III of the Cost Inquiry is complete, the filing of floor prices for specific model types may no longer be seen to be the most efficient means of ensuring that tolls from monopoly services are not used to cross-subsidize competitive activities. However, pending the implementation of new costing methods pursuant to the Phase III Inquiry, where a company chooses to conduct both competitive and monopoly business within the same business structure, in my view it is a reasonable and proper exercise of the CRTC's power to set a level of compensation to the company sufficient to cover all of its costs for the sale of its competitive products. In this way it can ensure that the tolls from monopoly services are not used to cross-subsidize a carrier's competitive business and that the objectives of the *Railway Act* are achieved.

I would therefore dismiss the appeal.

HEALD J.: I concur.

Lorsque la Phase III de l'Enquête sur le prix de revient sera terminée, il est fort possible que la fixation de prix minimums pour certains modèles types spécifiques ne soit plus considérée comme le moyen le plus efficace de faire en sorte que les taxes imposées sur les services monopolistes ne servent pas à l'interfinancement d'activités concurrentielles. Toutefois, d'ici la mise en vigueur de nouvelles méthodes de calcul du coût de revient conformément à la Phase III de l'Enquête, lorsqu'une compagnie décide de mener, au sein d'une même entreprise, des activités concurrentielles et monopolistes, le fait pour le CRTC de faire usage de son pouvoir pour fixer, en faveur de la compagnie, une contrepartie suffisante pour couvrir tous les coûts de vente de ses produits concurrentiels constitue, à mon avis, un exercice raisonnable et approprié de ce pouvoir. Il est ainsi possible de s'assurer que les taxes perçues sur les services monopolistes ne servent pas à l'interfinancement d'une activité concurrentielle d'une société de télécommunications et que les objectifs de la *Loi sur les chemins de fer* sont atteints.

En conséquence, je rejeterais l'appel.

LE JUGE HEALD: Je souscris aux présents motifs.