

A-498-88

A-498-88

Telecommunications Workers' Union (Appellant)**Syndicat des travailleurs en télécommunications (appelant)**

v.

a c.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission and CNCP Telecommunications (Respondents)**Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et Télécommunications CNCP (intimés)**

INDEXED AS: *T.W.U. v. CANADA (CANADIAN RADIO-TELEVISION AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION)*

b RÉPERTORIÉ: *S.T.T. c. CANADA (CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES)*

Court of Appeal, Marceau, MacGuigan and Desjardins JJ.—Ottawa, September 7 and October 13, 1988.

c Cour d'appel, juges Marceau, MacGuigan et Desjardins—Ottawa, 7 septembre et 13 octobre 1988.

Telecommunications — Jurisdiction of CRTC — Appeal against CRTC decision exempting CNCP from requirement of filing tariffs for majority of tolls — Whether statutory authority for exemption — S. 320(3) not authorizing CRTC to grant exemption — Obligation to file tariffs ongoing — Incidental provision only empowering CRTC to allow company having failed to file tariff or having tariff disallowed to continue charging tolls while preparing to file new tariff.

d *Télécommunications — Compétence du CRTC — Appel est interjeté d'une décision du CRTC qui a exempté CNCP de l'exigence du dépôt des tarifs relatifs à la majorité de ses taxes — La Loi prévoit-elle le pouvoir d'accorder l'exemption? — L'art. 320(3) n'autorise pas le CRTC à accorder l'exemption — L'obligation de déposer les tarifs a un caractère continu — La disposition accessoire a simplement pour objet d'habiliter le CRTC à permettre à une compagnie qui a fait défaut de déposer son tarif ou dont le tarif est rejeté de continuer d'exiger des taxes au cours de la période de préparation de son nouveau tarif.*

Construction of statutes — Whether s. 320(3) of Railway Act enabling CRTC to exempt company from requirement to file tariffs for its tolls — Respondents contending phrase "in respect of which there is default in such filing" supporting CRTC's jurisdiction to grant exemption as ordinary meaning of phrase is "in the absence of filing" — Structure of provision and location of word "default" after enunciation of obligation to file tariffs precluding that interpretation — Obligation to file ongoing — Incidental provision enabling CRTC to allow company having failed to file tariff or having tariff disallowed to continue charging tolls while preparing to file new tariff — Parliament's intention to ensure reasonable tolls in marketplace — Central feature of legislation maintained by having tolls approved prior to becoming chargeable.

e *Interprétation des lois — L'art. 320(3) de la Loi sur les chemins de fer permet-il au CRTC d'exempter une compagnie de l'obligation de déposer les tarifs relatifs à ses taxes? — Les intimés soutiennent que le membre de phrase «lorsque le tarif n'en a pas été ainsi déposé» doit s'interpréter comme appuyant la prétention que le CRTC possède une telle compétence puisque le sens ordinaire de ce membre de phrase est «lorsqu'il y a absence de dépôt» — La structure de la disposition en question et l'utilisation du mot «ainsi» après l'énonciation de l'obligation de déposer les tarifs interdisent une telle interprétation — L'obligation d'effectuer le dépôt a un caractère continu — La disposition incidente habilite le CRTC à permettre à une compagnie qui a fait défaut de déposer son tarif ou dont le tarif est rejeté de continuer d'exiger des taxes pendant la période nécessaire à la préparation et au dépôt de son nouveau tarif — L'intention du Parlement était d'assurer que les taxes chargées sur le marché soient raisonnables — La caractéristique fondamentale des dispositions législatives adoptées exige que les taxes soient approuvées avant de devenir exigibles.*

This was an appeal against the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission's decision exempting the respondent, CNCP, from filing tariffs for a majority of its tolls. The Commission considered subsection 320(3) of the *Railway Act* as its authority to dispense with such filings.

f *Appel est interjeté d'une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes qui a exempté l'intimée CNCP du dépôt des tarifs relatifs à la plupart de ses taxes. Le Conseil considérait que le paragraphe 320(3) de la Loi sur les chemins de fer l'habilitait à exempter une compagnie d'un tel dépôt.*

Held, the appeal should be allowed.

g *Arrêt: l'appel devrait être accueilli.*

The Commission's determination as to its jurisdiction was wrong. The structure of the entire section, the location of the saving provision, the use of the word "default" after enunciating the obligation to file, preclude a reading of the enactment

h *L'appréciation de sa compétence par le Conseil est erronée. La structure de l'ensemble de l'article concerné, la situation dans cet ensemble de la disposition d'exemption, de même que l'utilisation dans la version anglaise du terme «default» après*

whereby the Commission is authorized to dispense with the filing of tolls. The obligation to file tolls is ongoing. The incidental provision merely empowers the Commission to allow a company which has failed to file its tariff or whose tariff was disallowed to continue operating and charging tolls while preparing the required filing.

In intervening in the telecommunications sector, Parliament's intention was to ensure the setting of just and reasonable tolls. This policy was ensured by the requirement that all tolls be approved prior to becoming chargeable.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

An Act to amend the Railway Act, 1903, S.C. 1906, c. 42, ss. 30(2), 31, 32, 33, 34, 35.

An Act to amend the Railway Act with respect to Telegraphs and Telephones and the jurisdiction of the Board of Railway Commissioners, S.C. 1908, c. 61, s. 4(2).

Bill 19, *An Act to Consolidate and Amend the Railway Act*, 2nd Sess., 13th Parl., 1919.

National Telecommunications Powers and Procedures Act, R.S.C. 1970, c. N-17 (as am. by S.C. 1987, c. 34, s. 302), s. 64 (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65, item 32).

Railway Act, R.S.C. 1906, c. 37, s. 356.

Railway Act, R.S.C. 1927, c. 170, s. 375(3).

Railway Act, R.S.C. 1952, c. 234, s. 380(3).

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 2 (as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 10, s. 33(1); *idem*, c. 35, s. 1; S.C. 1974, c. 12, s. 22; S.C. 1987, c. 34, s. 316), 320(2) (as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 35, s. 2), (3), 376 (as am. by S.C. 1976-77, c. 28, s. 49, item 7).

The Railway Act, 1919, S.C. 1919, c. 68, s. 375(3).

AUTHORS CITED

Canada. *House of Commons Debates*, Vol. CXXXIV, 1919, 2nd Sess., 13th Parl., Geo. V, pp. 357, 936, 2617, 2641, 2929, 3073, 4012.

COUNSEL:

James R. Aldridge for appellant.

Greg Vankoughnett and *Lorne Abugov* for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

Michael H. Ryan for respondent CNCP Telecommunications.

Anthony H. A. Keenleyside for intervenor Telesat Canada.

l'énonciation de l'obligation de déposer les tarifs interdisent une interprétation de cet article suivant laquelle le Conseil a le pouvoir d'exempter une compagnie du dépôt de ses tarifs. L'obligation de déposer les tarifs a un caractère continu. La disposition accessoire a pour seul objet d'habiliter le Conseil à permettre à une compagnie qui a fait défaut de déposer son tarif ou dont le tarif est rejeté d'exiger ses taxes et de poursuivre ses activités au cours de la période nécessaire à la préparation du tarif et au dépôt exigé.

Le Parlement est intervenu dans le domaine des télécommunications avec l'intention d'assurer que les tarifs établis soient justes et raisonnables. Cette politique est mise en œuvre par l'exigence que tous les tarifs soient approuvés avant de devenir exigibles.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Acte modifiant l'Acte des chemins de fer, 1903, S.C. 1906, chap. 42, art. 30(2), 31, 32, 33, 34, 35.

Loi des chemins de fer, S.R.C. 1906, chap. 37, art. 356.

Loi des chemins de fer, 1919, S.C. 1919, chap. 68, art. 375(3).

Loi des chemins de fer, S.R.C. 1927, chap. 170, art. 375(3).

Loi modifiant la Loi des chemins de fer au sujet des télégraphes et des téléphones et de la juridiction de la Commission des chemins de fer, S.C. 1908, chap. 61, art. 4(2).

Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications, S.R.C. 1970, chap. N-17 (mod. par S.C. 1987, chap. 34, art. 302), art. 64 (mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65, item 32).

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1952, chap. 234, art. 380(3).

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 2 (mod. par S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 10, art. 33(1); *idem*, chap. 35, art. 1; S.C. 1974, chap. 12, art. 22; S.C. 1987, chap. 34, art. 316), 320(2) (mod. par S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 35, art. 2), (3), 376 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 28, art. 49, item 7).

Projet de loi 19, *Loi codifiant et modifiant la législation des chemins de fer*, 2^e session, 13^e Parlement, 1919.

DOCTRINE

Canada. *Débats de la Chambre des communes*, vol. CXXXIV, 1919, 2^e Session, 13^e Parlement, Geo. V, pages 357, 936, 2617, 2641, 2929, 3073, 4012.

AVOCATS:

James R. Aldridge, pour l'appellant.

Greg Vankoughnett et *Lorne Abugov* pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, intimé.

Michael H. Ryan, pour l'intimée Télécommunications CNCP.

Anthony H. A. Keenleyside pour l'intervenante Télésat Canada.

Christopher Johnston, Q.C. for intervenor British Columbia Telephone Company.

Laurence J. E. Dunbar for intervenor Cantel Inc.

Glen W. Bell for intervenors Federated Anti-Poverty Groups of British Columbia, Old Age Pensioners' Organization, Senior Citizen's Association and Council of Senior Citizen's Organizations.

No appearance for intervenor Bell Canada.

Christopher Johnston, c.r. pour l'intervenante British Columbia Telephone Company.

Laurence J. E. Dunbar pour l'intervenante Cantel Inc.

Glen W. Bell pour les Federated Anti-Poverty Groups of British Columbia, la Old Age Pensioners' Organization, la Senior Citizen's Association et le Council of Senior Citizen's Organizations, intimés.

Personne n'a comparu pour l'intervenante Bell Canada.

SOLICITORS:

Rosenbloom & Aldridge, Vancouver, for appellant.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Ottawa, for respondent Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

Canadian Pacific Limited, Toronto, for respondent CNCP Telecommunications.

Clarkson, Tétrault, Ottawa, for intervenor Telesat Canada.

Bell Canada, Hull, for intervenor Bell Canada.

The B.C. Public Interest Advocacy Centre, Vancouver, for intervenors Federated Anti-Poverty Groups of British Columbia, Old Age Pensioners' Organization, Senior Citizens' Association and Council of Senior Citizen's Organizations.

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

Charles M. Dalfen, Hull, for intervenor Cantel Inc.

PROCUREURS:

Rosenbloom & Aldridge, Vancouver, pour l'appellant.

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Ottawa, pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, intimé.

Canadien Pacifique Limitée, Toronto, pour l'intimée Télécommunications CNCP.

Clarkson, Tétrault, Ottawa, pour l'intervenante Télésat Canada.

Bell Canada, Hull, pour l'intervenante Bell Canada.

The B.C. Public Interest Advocacy Centre, Vancouver, pour les Federated Anti-Poverty Groups of British Columbia, la Old Age Pensioners' Organization, la Senior Citizen's Association et le Council of Senior Citizen's Organizations.

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

Charles M. Dalfen, Hull, pour l'intervenante Cantel Inc.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MARCEAU J.: This is an appeal brought under section 64 [as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65, item 32] of the *National Telecommunications Powers and Procedures Act* [R.S.C. 1970, c. N-17 (as am. by S.C. 1987, c. 34, s. 302)] from a decision of the respondent, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC). The legal issue it raises is a narrow one insofar as it relates solely to the interpretation of a short and incidental phrase in one of the provisions of the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2; but a

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

LE JUGE MARCEAU: Il s'agit d'un appel interjeté en vertu de l'article 64 [mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65, item 32] de la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications* [S.R.C. 1970, chap. N-17 (mod. par S.C. 1987, chap. 34, art. 302)] d'une décision de l'intimé, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). La question juridique qu'il soulève est une question restreinte dans la mesure où elle ne concerne que l'interprétation d'un membre de phrase court et

basic aspect of the jurisdiction of the Commission is involved and the importance of the case is attested by the fact that no less than nine (9) different parties have sought and been given leave to intervene in the proceedings.¹

Since early in the century,² all telephone and telegraph companies within the legislative authority of Parliament have been subjected to a special regulatory scheme, the main feature of which is a requirement that all tolls to be charged by them,—that is to say: all rates, terms and conditions associated with their services (by definition of section 2 [as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 10, s. 33(1); *idem*, c. 35, s. 1; S.C. 1974, c. 12, s. 22; S.C. 1987, c. 34, s. 316] of the *Railway Act*)—be previously approved by a specialized public authority, today the CRTC. Subsections (2) [as am. by R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 35, s. 2] and (3) of section 320 of the *Railway Act* read as follows:

¹ They are: CNCP Telecommunications, Telesat Canada, Bell Canada, British Columbia Telephone Company, Cantel Inc., Federated Anti-Poverty Groups of British Columbia, the Old Age Pensioners' Organization, the Senior Citizen's Association, and the Council of Senior Citizen's Organizations.

² In 1906, Parliament decided to regulate telephone tolls by making use of the administrative machinery already in place dealing with the filing and approval of standard railway freight tariffs. See sections 30-35 of *An Act to amend The Railway Act, 1903*, S.C. 1906, c. 42. In 1908, telegraph tolls were included in the mandatory tariff approval process. Parliament consolidated and re-enacted its railway legislation in 1919 [*The Railway Act, 1919*, S.C. 1919, c. 68]. Since that time, the provision dealing with telephone and telegraph tariff-filing has survived virtually unscathed through periodic revisions of the Statutes of Canada. In effect, the subsection in dispute today can readily be traced back more than eighty years to its lineal ascendant: [*Railway Act*] R.S.C. 1970, c. R-2, s. 320(3); [*Railway Act*] R.S.C. 1952, c. 234, s. 380(3); [*Railway Act*] R.S.C. 1927, c. 170, s. 375(3); [*The Railway Act, 1919*] S.C. 1919, c. 68, s. 375(3); [*An Act to amend the Railway Act with respect to Telegraphs and Telephones and the jurisdiction of the Board of Railway Commissions*] S.C. 1908, c. 61, s. 4(2); [*Railway Act*] R.S.C. 1906, c. 37, s. 356; [*An Act to amend The Railway Act, 1903*] S.C. 1906, c. 42, s. 30(2).

accessoire figurant dans une des dispositions de la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2; un aspect fondamental de la compétence du Conseil est cependant en jeu, et l'importance de l'affaire est attestée par le fait que non moins de neuf (9) parties différentes ont demandé et obtenu l'autorisation d'intervenir dans l'instance¹.

Depuis le début du siècle², toutes les compagnies de téléphone et de télégraphe relevant de l'autorité législative du Parlement ont été assujetties à un régime réglementaire particulier dont la principale caractéristique est l'exigence que toutes les taxes que les compagnies prévoient charger—c'est-à-dire, tous les prix, tarifs et conditions reliés à leurs services (selon la définition de l'article 2 [mod. par S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 10, art. 33(1); *idem*, chap. 35, art. 1; S.C. 1974, chap. 12, art. 22; S.C. 1987, chap. 34, art. 316] de la *Loi sur les chemins de fer*)—soient préalablement approuvés par une autorité publique spécialisée, aujourd'hui le CRTC. Les paragraphes (2) [mod. par S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 35, art. 2] et (3) de l'article 320 de la *Loi sur les chemins de fer* sont ainsi libellés:

¹ Celles-ci sont: les Télécommunications CNCP, Télésat Canada, Bell Canada, la British Columbia Telephone Company, Cantel Inc., les Federated Anti-Poverty Groups of British Columbia, la Old Age Pensioners' Organization, la Senior Citizen's Association, et le Council of Senior Citizen's Organizations.

² En 1906, le Parlement a décidé de réglementer les tarifs téléphoniques en utilisant l'appareillage administratif existant qui était chargé du dépôt et de l'approbation des tarifs fixes relatifs au fret des chemins de fer (voir les articles 30 à 35 de l'*Acte modifiant l'Acte des chemins de fer, 1903*, S.C. 1906, chap. 42). En 1908, les tarifs du télégraphe ont, eux aussi, été assujettis au processus d'approbation des tarifs. Le Parlement a codifié et réédité sa législation sur les chemins de fer en 1919 [*Loi des chemins de fer, 1919*, S.C. 1919, chap. 68]. Depuis, la disposition prévoyant le dépôt des tarifs du télégraphe et du téléphone est sortie pratiquement indemne des différentes révisions périodiques des Statuts du Canada. En fait, il est facile de suivre sur un parcours de quatre-vingts ans les dispositions allant du paragraphe en litige en l'espèce à son ascendant direct: [*Loi des chemins de fer*] S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 320(3); [*Loi des chemins de fer*] S.R.C. 1952, chap. 234, art. 380(3); [*Loi des chemins de fer*] S.R.C. 1927, chap. 170, art. 375(3); [*Loi des chemins de fer, 1919*] S.C. 1919, chap. 68, art. 375(3); [*Loi modifiant la Loi des chemins de fer au sujet des télégraphes et téléphones et de la juridiction de la Commission des chemins de fer*] S.C. 1908, chap. 61, art. 4(2); [*Loi des chemins de fer*] S.R.C. 1906, chap. 37, art. 356; [*l'Acte modifiant l'Acte des chemins de fer, 1903*] S.C. 1906, chap. 42, art. 30(2).

320. ...

(2) Notwithstanding anything in any other Act, all telegraph and telephone tolls to be charged by a company, other than a toll for the transmission of a message intended for general reception by the public and charged by a company licensed under the *Broadcasting Act*, are subject to the approval of the Commission, and may be revised by the Commission from time to time.

(3) The company shall file with the Commission tariffs of any telegraph or telephone tolls to be charged, and such tariffs shall be in such form, size and style, and give such information, particulars and details, as the Commission, from time to time, by regulation, or in any particular case, prescribes, and unless with the approval of the Commission, the company shall not charge and is not entitled to charge any telegraph or telephone toll in respect of which there is default in such filing, or which is disallowed by the Commission; but any company, prior to the 1st day of May 1908, charging telegraph or telephone tolls, may, without such filing and approval, for such period as the Commission allows, charge such telegraph or telephone tolls as such company was immediately prior to the said date authorized by law to charge, unless where the Commission has disallowed or disallows such tolls.

The decision under attack, Telecom Decision CRTC 87-12 [22 September 1987] is one whereby the Commission approved an application by the respondent CNCP, a national supplier of telecommunication services, for an exemption from the requirement to file tariffs for most of its tolls. The appellant herein and some other interveners had opposed the application submitting *inter alia* that there was no authority under the Act to grant the exemption sought. The passage of the decision dealing with these submissions read as follows:

The Commission has considered the submissions made with regard to the scope of its authority pursuant to section 320(3) of the *Railway Act*. In several past proceedings, the Commission has determined that it has the authority to dispense with the filing of tariffs. The Commission has made this determination with respect to the provision by specified carriers of, for example, cellular radio, multiline and data terminal equipment and earth station services. Having carefully considered the submissions of parties to this proceeding, the Commission sees no reason to change its previous determinations that federally regulated carriers may be permitted, pursuant to section 320(3) of the *Railway Act*, to charge tolls for which tariffs have not been filed.

It is this determination, reiterating the position

320. ...

(2) Nonobstant les dispositions de toute autre loi, toutes les taxes de télégraphe et de téléphone que peut exiger une compagnie, à l'exception des taxes exigées, pour la transmission de messages destinés à être captés d'une façon générale par le public, par une compagnie titulaire d'une licence en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, sont subordonnées à l'agrément de la Commission, qui peut les reviser à sa discrétion.

(3) La compagnie doit déposer au bureau de la Commission les tarifs des taxes de télégraphe ou de téléphone à exiger, et ces tarifs doivent être, sous le rapport de la forme, du format et du modèle, ainsi que des renseignements et des détails qu'ils doivent contenir, tels qu'à toute époque la Commission prescrit par voie de règlement ou dans un cas particulier; et, à moins d'avoir obtenu le consentement de la Commission, la compagnie ne doit pas exiger, et n'a pas le droit d'exiger, de taxe de télégraphe ou de téléphone lorsque le tarif n'en a pas été ainsi déposé ou que la Commission l'a rejeté. Toutefois, une compagnie qui, avant le 1^{er} mai 1908, percevait des taxes de télégraphe ou de téléphone, peut, sans ce dépôt et cet agrément, pendant une période que permet la Commission, exiger les taxes de télégraphe ou de téléphone qu'elle était, immédiatement avant ladite date, autorisée par la loi à exiger, à moins que la Commission n'ait rejeté ou ne rejette ces taxes.

La décision contestée, la Décision Télécom CRTC 87-12 [22 septembre 1987], en est une dans laquelle le Conseil a accueilli une demande présentée par l'intimée CNCP, un fournisseur national de services de télécommunications, en vue d'être exemptée de l'obligation de déposer les tarifs relatifs à la plupart de ses taxes. L'appelant en l'espèce ainsi que d'autres intervenants s'étaient opposés à la demande en soumettant notamment que la Loi ne conférerait aucun pouvoir d'accorder l'exemption sollicitée. Le passage de cette décision traitant de tels arguments était ainsi libellé:

Le Conseil a examiné les arguments présentés relativement aux pouvoirs que lui confère le paragraphe 320(3) de la *Loi sur les chemins de fer*. Dans le cas de plusieurs instances antérieures, le Conseil a jugé qu'il avait le pouvoir d'exempter de l'obligation de déposer des tarifs. Le Conseil s'est prononcé dans ce sens dans le cas de la prestation, par exemple, de services de radio cellulaire, d'équipement terminal multiline et de données et de stations terriennes par certains transporteurs. Après avoir examiné avec soin les arguments des parties à la présente instance, le Conseil ne voit aucune raison de changer d'avis que les transporteurs réglementés par le gouvernement fédéral peuvent, conformément au paragraphe 320(3) de la *Loi sur les chemins de fer*, être autorisés à exiger des taxes sans dépôt de tarifs.

Cette décision, qui a réaffirmé le point de vue

adopted by the Commission in recent decisions,³ which is put in question by this appeal.

The Commission has provided no legal analysis for its conclusion that subsection 320(3) of the *Railway Act* gave it authority to exempt a carrier from the filing of tariffs, but it is obvious, on reading the provision, that it could only rely on the presence in the body of the provision of the words "unless with the approval of the Commission". I reproduce again subsection 320(3), this time in both its versions and with some emphasis:

320. ...

(3) The company shall file with the Commission tariffs of any telegraph or telephone tolls to be charged, and such tariffs shall be in such form, size and style, and give such information, particulars and details, as the Commission, from time to time, by regulation, or in any particular case, prescribes, and unless with the approval of the Commission, the company shall not charge and is not entitled to charge any telegraph or telephone toll in respect of which there is default in such filing, or which is disallowed by the Commission; ... [Emphasis added.]

Simply put, the arguments put forward by the respondents in support of the decision are twofold. It is said first that the words of the section, when read in their ordinary sense, clearly support the Commission's determination as to its jurisdiction. This is so as soon as the phrase "in respect of which there is default in such filing" is interpreted as meaning, not "in the case of failure to file" as contended by the appellant, but rather "in the absence of filing" which is an acceptable meaning and the one conveyed unequivocally by the French version. It is argued further that the Commission's interpretation is in keeping with the whole purpose of the Act, which is the protection of the public from abuses of monopoly power and the establishment of just and reasonable tolls, as well as in keeping with the primary reason for giving the

³ See: Enhanced Services, Telecom Decision CRTC 84-18 [12 July 1984]; Cellular Radio Service, CRTC Telecom Public Notice 1984-85 [25 October 1984]; and Telesat Canada—Changes in Earth Station Services Regulation, Telecom Decision CRTC 86-6 [24 March 1986].

adopté par le Conseil dans des décisions récentes³, est celle qui est contestée dans le cadre du présent appel.

Le Conseil n'a présenté aucune analyse juridique à l'appui de sa conclusion que le paragraphe 320(3) de la *Loi sur les chemins de fer* lui conférerait le pouvoir d'exempter un transporteur du dépôt de ses tarifs, mais il est évident, à la lecture de cette disposition, qu'il n'a pu se fonder que sur la présence, dans le corps de ce paragraphe, des termes «à moins d'avoir obtenu le consentement de la Commission». Je cite à nouveau le paragraphe 320(3), cette fois-ci dans ses deux versions et en soulignant certains passages:

320. ...

(3) La compagnie doit déposer au bureau de la Commission les tarifs des taxes de télégraphe ou de téléphone à exiger, et ces tarifs doivent être, sous le rapport de la forme, du format et du modèle, ainsi que des renseignements et des détails qu'ils doivent contenir, tels qu'à toute époque la Commission prescrit par voie de règlement ou dans un cas particulier; et, à moins d'avoir obtenu le consentement de la Commission, la compagnie ne doit pas exiger et n'a pas le droit d'exiger, de taxe de télégraphe ou de téléphone lorsque le tarif n'en a pas été ainsi déposé ou que la Commission l'a rejeté ... [Je souligne.]

Énoncée simplement, l'argumentation mise de l'avant par les intimés à l'appui de la décision comporte deux volets. Il est dit premièrement que les termes utilisés dans cet article, lorsqu'ils se trouvent interprétés suivant leur sens ordinaire, appuient clairement la décision rendue par le Conseil au sujet de sa compétence. Tel est le cas dès le moment où le membre de phrase de la version anglaise «*in respect of which there is default in such filing*» n'est pas interprété comme signifiant [TRADUCTION] «au cas où il y aurait défaut d'effectuer un tel dépôt» ainsi que le prétend l'appelant mais plutôt comme signifiant [TRADUCTION] «lorsqu'il y a absence de dépôt», une interprétation acceptable dont le sens correspond de façon non équivoque à celui de la version française. Il est également soutenu d'une part que l'interprétation de la Commission est en harmonie avec l'objectif global de la Loi, la protection du public contre les abus de pouvoir susceptibles d'être commis en situation de monopole et l'établissement de taxes

³ Voir: Services améliorés, Décision Télécom CRTC 84-18 [12 juillet 1984]; Service radio cellulaire, CRTC Avis public Télécom 1984-85 [25 octobre 1984]; et Télesat-Canada— Changements à la réglementation des services de stations terrestres, Décision Télécom CRTC 86-6 [24 mars 1986].

regulator extended powers, namely to respond to situations with appropriate flexibility.

I am not convinced.

I simply cannot read subsection 320(3) as giving the Commission a power to exempt a company from filing its tariffs. The structure of the entire section, the relative location of the saving provision, the use of the word "default" immediately after enunciating the obligation to file in the strongest terms, all preclude a reading of the enactment in that sense. The same applies to the French version where the incidental clause "*lorsque le tarif n'en a pas été ainsi déposé*" carries with it, especially because of the use of the word "*ainsi*", the same connotation as the English version with its word "default". The obligation to file is an ongoing obligation, and failure of a company to comply with it must in all cases bring into play the sanctions provided in section 376 [as am. by S.C. 1976-77, c. 28, s. 49, item 7]. What was intended by the incidental provision (a provision, be it said in passing, which was added at the occasion of the 1919 consolidation, with apparently not a single word of explanation)⁴ was, in my view, to empower the Commission to allow a company which has failed to file its tariff or whose tariff is disallowed (both situations, it should be noted, are put on the same level), to charge tolls and thereby carry on its operations during the time required to prepare and file an original or a renewed tariff.

⁴ The minister of Railways and Canals introduced Bill 19—*An Act to Consolidate and Amend the Railway Act*—on March 11, 1919. After second reading on March 28 it was referred for detailed study to a committee struck for the purpose. On May 20, when the Minister listed the 35 clauses which the committee had changed, no mention was made of the provision in question. The House discussed the clauses of the Bill both immediately preceding and following what would become section 375, but the change made to that section of the former legislation attracted no debate. See *House of Commons Debate*, Vol. CXXXIV, 1919, 2nd Sess., 13th Parl. Geo. V, at and following pp. 357, 936, 2617, 2641, 2929, 3073, 4012.

justes et raisonnables, et d'autre part, que cette interprétation s'accorde avec le but fondamentale recherché dans l'octroi de pouvoirs étendus à l'autorité réglementante, qui est de permettre à celle-ci de réagir aux différentes situations avec la flexibilité appropriée.

Cette argumentation ne me convainc pas.

Je suis tout simplement incapable d'interpréter le paragraphe 320(3) comme conférant au Conseil le pouvoir d'exempter une compagnie du dépôt de ses tarifs. La structure de l'ensemble de cet article, la situation dans cet ensemble de la disposition d'exemption, l'utilisation dans la version anglaise du terme «*default*» immédiatement après l'énonciation de l'obligation de déposer les tarifs dans les termes les plus impératifs, nous empêchent tous d'interpréter cette disposition législative dans ce sens. Il en va de même pour la version française, dans laquelle la clause incidente «*lorsque le tarif n'en a pas été ainsi déposé*» a, en particulier avec son utilisation du mot «*ainsi*», la même connotation que la version anglaise avec son mot «*default*». L'obligation de déposer les tarifs a un caractère continu, et le défaut d'une compagnie de s'y conformer doit toujours faire entrer en jeu les sanctions prévues à l'article 376 [mod. par S.C. 1976-77, chap. 28, art. 49, item 7]. L'objet de cette disposition accessoire (qui, soit dit en passant, a été ajoutée à l'occasion de la codification de 1919, apparemment sans un seul mot d'explication⁴) est, à mon avis, l'habilitation du Conseil à permettre à une compagnie qui a fait défaut de déposer son tarif ou dont le tarif est rejeté (deux situations qui, nous devons le noter, sont placées sur le même pied) d'exiger des taxes et ainsi de poursuivre ses activités au cours de la période

⁴ Le ministre des Chemins de fer et Canaux a déposé le Projet de loi 19—*Loi codifiant et modifiant la législation des Chemins de fer*—le 11 mars 1919. Après sa seconde lecture, qui a eu lieu le 28 mars, il a été renvoyé pour être étudié dans le détail devant un comité constitué à cette fin. Le 20 mai, le ministre a énuméré les 35 dispositions modifiées par ce comité sans faire aucune mention de celle qui nous intéresse. La Chambre a discuté des dispositions du projet de loi qui précédaient et suivaient immédiatement ce qui allait devenir l'article 375, mais la modification apportée à cet article de l'ancienne Loi n'a suscité aucun débat. Voir *Débats de la Chambre des communes*, vol. CXXXIV, 1919, 2^e Sess., 13^e Parl., Geo. V, aux p. 357, 936, 2617, 2641, 2929, 3073 et 4012 et suivantes.

Having arrived at the conclusion that the text of the provision cannot support the construction given to it by the Commission, the policy arguments advanced in aid of the decision based on the context become of no avail. I will nevertheless in order to express my views completely, suggest a few comments with respect to them. While it is obvious that the setting of just and reasonable tolls was to a large extent what Parliament had in mind when it decided to intervene in the telecommunications sector, the purpose or *raison d'être* of its legislation was not, however, to confide that task to the carriers or to impose it on them in terms of a direct legal obligation. Rather, the purpose of the legislation was to adopt a particular scheme which might assure that the tolls charged by companies would remain just and reasonable in all market conditions, competitive or otherwise. That scheme, as I said in my opening statement, has as its central feature a requirement that all tolls be scrutinised and approved before becoming chargeable. Subsection 320(2) admits of no exception to that requirement. The determination of the Commission, which would mean that it can now decide whether to regulate telecommunications rates through tariff filings and prior approval, or through the sole operation of "the market place", is in complete contradiction with the purpose and history of the Act. However large may be the powers bestowed on the Commission, it is trite to say that they are limited and constrained by the purpose and the scheme of the Act.

Of course, I am not disputing the Commission's point of view that for certain services the rationale for approval of the companies' rates has ceased to exist. It may very well be desirable to proceed to a sort of partial deregulation—although I would have thought that if tolls are to remain subject to review and potential revision, as claimed by the Commission, some new form of publication for the information of the customers and new means of periodic inspection for the needs of the Commission would have to be set up. But what is here

nécessaire à la préparation et au dépôt d'un tarif original ou renouvelé.

Étant parvenu à la conclusion que le texte de la disposition ne peut se prêter à l'interprétation que lui donne le Conseil, les arguments de politique qui ont été avancés à l'appui de la décision sur le fondement du contexte de l'espèce deviennent inutiles. Je ferai néanmoins quelques observations à leur sujet afin d'explicitier entièrement mon point de vue. Bien qu'il soit évident que l'établissement de taxes justes et raisonnables était la considération prépondérante du Parlement au moment où il a décidé d'intervenir dans le secteur des télécommunications, l'objet ou la raison d'être des dispositions législatives qu'il a adoptées n'était pas de confier aux transporteurs la tâche d'établir de telles taxes ou de les leur imposer comme une obligation juridique directe. L'objet des dispositions législatives était plutôt l'adoption d'un régime particulier pouvant assurer que les taxes chargées par les compagnies demeureraient justes et raisonnables indépendamment des conditions, concurrentielles ou autres, du marché. Ce régime, comme je l'ai dit dans mon exposé préliminaire, a pour caractéristique fondamentale l'exigence que toutes les taxes soient examinées minutieusement et approuvées avant de devenir exigibles. Le paragraphe 320(2) n'admet aucune exception à l'égard de cette exigence. La décision du Conseil, qui signifierait qu'il peut maintenant décider s'il réglementera les tarifs des télécommunications au moyen du dépôt et de l'approbation préalable du tarif ou par le seul jeu des [TRADUCTION] «lois du marché», est en contradiction complète avec l'objet et l'historique de la Loi. Quelle que puisse être l'importance des pouvoirs dévolus au Conseil, il va sans dire qu'ils sont limités et restreints par l'objet et l'économie de la Loi.

h

Je ne conteste évidemment pas le point de vue du Conseil selon lequel la justification de l'approbation des tarifs applicables à certains services dispensés par les compagnies a cessé d'exister. Il se peut fort bien qu'une certaine déréglementation partielle soit souhaitable—bien que j'aurais cru que si les tarifs devaient rester assujettis à un examen et à la possibilité d'une révision, ainsi que le prétend le Conseil, une nouvelle forme de publication devrait être établie à l'intention des clients et de nouveaux moyens d'inspections périodiques

certain is that the very scheme of the Act is at stake and a reconsideration of that scheme must come from Parliament, not from this Court or the Commission's own conception of how the statute should be rewritten in light of changed circumstances.

I would grant the appeal, set aside the decision appealed from and refer the matter back to the Commission for reconsideration on the basis that subsection 320(3) of the Act does not give it power to relieve a company from the obligation to file its tariffs.

MACGUIGAN J.: I concur.

DESJARDINS J.: I concur.

mis sur pied pour les besoins du Conseil. Mais ce qui est certain en l'espèce, c'est que l'économie même de la Loi est en jeu et que si la remise en question d'un tel régime doit avoir lieu, elle doit venir du Parlement et non de cette Cour ou de l'idée que se fait le Conseil de la manière dont la Loi devrait être réécrite à la lumière d'un nouveau contexte.

J'accueillerais l'appel, j'annulerais la décision portée en appel et je renverrais la question devant le Conseil pour qu'il l'examine à nouveau en tenant pour acquis que le paragraphe 320(3) de la Loi ne l'habilite pas à exempter une compagnie de l'obligation de déposer ses tarifs.

LE JUGE MACGUIGAN: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE DESJARDINS: Je souscris à ces motifs.