

Le dictionnaire Robert définit ainsi la notion de patrimoine :

PATRIMOINE n.m. – 1160; lat. *patrimonium* « héritage du père»
1♦ Biens de famille, biens que l'on a hérités de ses ascendants → **fortune, héritage, propriété**. *Maintenir, accroître, dilapider, engloutir le patrimoine paternel, familial.* **2♦** DR. « L'ensemble des droits et des charges d'une personne, appréciables en argent » (Planiol). ♦ Ensemble des biens corporels et incorporels et de créances nettes d'une personne (physique ou morale) ou d'un groupe de personnes, à une date donnée. *Patrimoine national. Patrimoine social d'une entreprise. Patrimoine immobilier, foncier, financier. Gestion de patrimoine. Impôt sur le patrimoine.* SPÉCIALT *Patrimoine brut. Patrimoine net. Valeur nette du patrimoine* : différence entre les avoirs et les dettes. **3♦** (1829) Ce qui est considéré comme un bien propre (→ **apanage**), comme une propriété transmise par les ancêtres. *Patrimoine archéologique, architectural, historique.* « Respectez les œuvres ! C'est le patrimoine du genre humain » (R. Rolland). **4♦** BIOL. *Le patrimoine héréditaire, génétique de l'individu* : l'ensemble des caractères hérités. → **génotype**.

PATRIMONIAL, IALE, IAUX adj. – 1380; lat. *patrimonialis*
♦ HIST. OU DR. Qui constitue un patrimoine, fait partie d'un patrimoine. *Biens patrimoniaux. Seigneurie patrimoniale, attachée à la possession d'une terre* – DR. *Droits patrimoniaux, charges patrimoniales, ayant un caractère pécuniaire.*

**The Canadian Radio-Television and
Telecommunications Commission** *Appellant*

v.

Bell Canada *Respondent*

and

**The Attorney General of Canada, the
Consumers' Association of Canada, the
Canadian Business Telecommunications
Alliance, CNCP Telecommunications and the
National Anti-Poverty Organization**
Intervenors

INDEXED AS: BELL CANADA V. CANADA (CANADIAN
RADIO-TELEVISION AND TELECOMMUNICATIONS
COMMISSION)

File No.: 20525.

1989: February 21; 1989: June 22.

Present: Lamer, Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé,
Sopinka, Gonthier and Cory JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL

Administrative law — CRTC jurisdiction — CRTC ordering Bell Canada to grant a one-time credit to its customers — Order to remedy imposition of interim rates approved by CRTC in 1984 and 1985 and found to be excessive in 1986 — Whether CRTC had jurisdiction to make such an order — Whether CRTC's interim rate order may be reviewed in a retrospective manner — Whether CRTC's power to fix "just and reasonable" rates for Bell Canada involves the regulation of its revenues — Railway Act, R.S.C., 1985, c. R-3, ss. 335(1), (2), (3), 340(5) — National Transportation Act, R.S.C., 1985, c. N-20, ss. 52, 60, 66, 68(1).

In March 1984, Bell Canada filed an application with the CRTC for a general rate increase. To prevent a serious deterioration in Bell Canada's financial situation while awaiting the hearing and the final decision on the merits, the CRTC granted Bell Canada an interim rate increase of 2 per cent effective January 1, 1985. The interim rate increase was calculated on the basis of financial information provided by Bell Canada. In its decision, however, the CRTC clearly expressed the intention to review this interim rate increase in its final decision on Bell Canada's application on the basis of complete financial information for the years 1985 and

**Le Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes** *Appellant*

c.

a Bell Canada *Intimée*

et

**b Le procureur général du Canada,
l'Association des consommateurs du Canada,
l'Alliance canadienne des télécommunications
de l'entreprise, Télécommunications CNCP et
l'Organisation nationale anti-pauvreté**
Intervenants

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

N° du greffe: 20525.

d 1989: 21 février; 1989: 22 juin.

Présents: Les juges Lamer, Wilson, La Forest,
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et Cory.

e EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Compétence du CRTC — Ordonnance du CRTC enjoignant à Bell Canada d'accorder un crédit forfaitaire à ses abonnés — Ordonnance visant à remédier à l'imposition de taux provisoires approuvés par le CRTC en 1984 et 1985 et jugés excessifs en 1986 — Le CRTC avait-il compétence pour rendre cette ordonnance? — L'ordonnance du CRTC imposant des taux provisoires peut-elle être révisée rétroactivement? — Le pouvoir du CRTC d'imposer des taux «justes et raisonnables» à Bell Canada comporte-t-il la réglementation de ses revenus? — Loi sur les chemins de fer, L.R.C. (1985), chap. R-3, art. 335(1), (2), (3), 340(5) — Loi sur les transports nationaux, L.R.C. (1985), chap. N-20, art. 52, 60, 66, 68(1).

En mars 1984, Bell Canada a présenté au CRTC une demande de majoration tarifaire générale. Afin d'empêcher que la situation financière de Bell Canada ne se détériore gravement avant l'audience et la décision finale sur le fond, le CRTC a accordé à Bell Canada une majoration tarifaire provisoire de 2 pour 100 entrant en vigueur le 1^{er} janvier 1985. Le calcul de la majoration tarifaire provisoire s'est fait à partir des données financières fournies par Bell Canada. Dans sa décision, toutefois, le CRTC a clairement manifesté l'intention de réviser cette majoration tarifaire provisoire dans sa décision finale portant sur la demande de majoration tari-

1986. In 1985, given Bell Canada's improved financial situation, the CRTC ordered Bell Canada to file revised tariffs effective as of September 1, 1985. As a result of this decision, Bell Canada was forced to charge the rates effective before its application for a rate increase filed in March 1984. These new rates too were interim in nature. In October 1986, notwithstanding Bell Canada's request to withdraw its initial application for a general rate increase, the CRTC reviewed Bell Canada's financial situation and the appropriateness of its rates. The CRTC established appropriate levels of profitability for Bell Canada on the basis of its return on equity and found that, in 1985 and 1986, it had earned excess revenues for a total of \$206 million. Although Bell Canada always charged rates approved by the CRTC, the latter decided that Bell Canada could not retain these excess revenues and ordered it to distribute the excess revenues through a one-time credit to be granted to certain classes of customers. On appeal, the Federal Court of Appeal quashed the CRTC's order. This appeal is to determine (1) whether the CRTC had the legislative authority to review the revenues made by Bell Canada during the period when interim rates were in force; and (2) whether the CRTC had jurisdiction to make an order compelling Bell Canada to grant a one-time credit to its customers.

Held: The appeal should be allowed.

The CRTC's decisions are subject to appeal to the Federal Court of Appeal on questions of law or jurisdiction by virtue of s. 68(1) of the *National Transportation Act*. Although an appeal tribunal has the right to disagree with the lower tribunal on issues which fall within the scope of the statutory appeal, curial deference should be given to the opinion of the lower tribunal on issues which fall squarely within its area of expertise. Here, Bell Canada is challenging the CRTC's decision on a question of law and jurisdiction involving the nature of interim decisions and the extent of the powers conferred on the CRTC when it makes interim decisions. This question cannot be solved without an analysis of the procedural scheme created by the *Railway Act* and the *National Transportation Act*. The decision impugned by Bell Canada is therefore not a decision which falls within the CRTC's area of special expertise and is pursuant to s. 68(1) subject to review in accordance with the principles governing appeals. Indeed, the CRTC was not created for the purpose of interpreting the *Railway Act* or the *National Transportation Act* but

faire générale de Bell Canada sur la base des données financières complètes pour les années 1985 et 1986. En 1985, devant l'amélioration de la situation financière de Bell Canada, le CRTC a ordonné à Bell Canada de déposer des révisions tarifaires devant entrer en vigueur le 1^{er} septembre 1985. Suite à cette décision, Bell Canada a dû imposer les taux en vigueur avant que sa demande de majoration tarifaire ne soit déposée en mars 1984. Ces nouveaux taux étaient eux aussi provisoires. En octobre 1986, sans égard à la demande de Bell Canada de retirer sa requête initiale en majoration tarifaire générale, le CRTC a examiné la situation financière de Bell Canada et le caractère raisonnable de ses taux. Le CRTC a établi les niveaux de rentabilité appropriés pour Bell Canada en se fondant sur le taux de rendement de l'avoir moyen des détenteurs d'actions ordinaires et a conclu qu'en 1985 et 1986 elle avait accumulé des revenus excédentaires de 206 millions de dollars. Même si Bell Canada a toujours imposé des taux approuvés par le CRTC, ce dernier a jugé que Bell Canada ne pouvait conserver ces revenus excédentaires et lui a ordonné de les rembourser à certaines catégories d'abonnés au moyen d'un crédit forfaitaire. En appel, la Cour d'appel fédérale a annulé l'ordonnance du CRTC. Le présent pourvoi vise à déterminer (1) si la loi permettait au CRTC d'examiner les revenus réalisés par Bell Canada pendant la période où les taux provisoires étaient en vigueur et (2) si le CRTC avait compétence pour rendre une ordonnance enjoignant à Bell Canada d'accorder un crédit forfaitaire à ses abonnés.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Les décisions du CRTC sont susceptibles d'appel à la Cour d'appel fédérale sur une question de droit ou de compétence en vertu du par. 68(1) de la *Loi sur les transports nationaux*. Bien qu'un tribunal d'appel puisse être en désaccord avec le tribunal d'instance inférieure sur des questions qui relèvent du pouvoir d'appel prévu par la loi, les tribunaux devraient faire preuve de retenue envers l'opinion du tribunal d'instance inférieure sur des questions qui relèvent parfaitement de son champ d'expertise. En l'espèce, Bell Canada conteste la décision du CRTC sur une question de droit et de compétence relative à la nature des décisions provisoires et à l'étendue des pouvoirs conférés au CRTC lorsqu'il rend des décisions provisoires. On ne peut résoudre cette question sans analyser le régime de procédure créé par la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux*. La décision contestée par Bell Canada ne relève donc pas du champ d'expertise particulier du CRTC et est, conformément au par. 68(1), susceptible de contrôle selon les principes qui régissent les appels. En effet, le CRTC a été créé non pas dans le but d'interpréter la *Loi*

rather to ensure, amongst other duties, that telephone rates are always "just and reasonable".

The fixing of tolls and tariffs that are "just and reasonable" necessarily involves, albeit in a seemingly indirect manner, the regulation of the revenues of the regulated entity as the administrative tribunal must balance the interests of the customers with the necessity of ensuring that the regulated entity is allowed to make sufficient revenues to finance the costs of the services it sells to the public. In fixing fair and reasonable tolls in this case, the CRTC had to take into consideration the level of revenues needed by Bell Canada.

The CRTC had the power to revisit the period during which interim rates were in force. Such power is implied in the power to make interim orders within the statutory scheme established by the *Railway Act* and the *National Transportation Act*. It is inherent in the nature of interim orders that their effect as well as any discrepancy between the interim order and the final order may be reviewed and remedied by the final order. It is the interim nature of the order which makes it subject to further retrospective directions. The circumstances under which they are granted also explains and justifies their being, unlike final orders, subject to retrospective review and remedial orders. Interim rate orders dealing in an interlocutory manner with issues which remain to be decided in a final decision are traditionally granted for the purpose of relieving the applicant from the deleterious effects caused by the length of the proceedings. Such decisions are made in an expeditious manner on the basis of evidence which would often be insufficient for the purposes of the final decision. To hold in this case that the interim rates could not be reviewed would not only be contrary to the nature of interim orders, it would also frustrate and subvert the CRTC's order approving interim rates which clearly indicates its intention to review the rates charged for 1985 up to the date of the final decision.

There should be no concern over the financial stability of regulated utility companies where one deals with the power to revisit interim rates. The very purpose of interim rates is to allay the prospect of financial instability which can be caused by the duration of proceedings before a regulatory tribunal. The added flexibility provided by the power to make interim orders is meant to

sur les chemins de fer ou la *Loi sur les transports nationaux*, mais plutôt pour assurer, notamment, que les tarifs de téléphone soient toujours «justes et raisonnables».

^a L'établissement de taxes et de tarifs «justes et raisonnables» comporte forcément, quoique d'une façon apparemment indirecte, la réglementation des revenus de l'organisme réglementé puisque le tribunal administratif doit sopeser les intérêts des consommateurs en fonction de la nécessité que l'organisme réglementé puisse gagner des revenus suffisants pour financer les coûts des services qu'il vend au public. Pour fixer des taxes qui soient justes et raisonnables en l'espèce, le CRTC devait tenir compte des besoins en revenus de Bell Canada.

^b Le CRTC avait le pouvoir de réexaminer la période pendant laquelle les taux provisoires étaient en vigueur. Le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires comporte implicitement ce pouvoir dans le régime juridique établi par la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux*. Il relève de la nature même des ordonnances provisoires que leur effet ainsi que toute divergence entre une ordonnance provisoire et une ordonnance définitive peuvent être révisés et corrigés dans l'ordonnance définitive. C'est le caractère provisoire de l'ordonnance qui la rend sujette à de plus amples instructions rétroactives. Les circonstances dans lesquelles elles sont accordées expliquent et justifient davantage pourquoi elles peuvent, contrairement aux ordonnances définitives, être révisées rétroactivement et faire l'objet d'une ordonnance de redressement. Les ordonnances tarifaires provisoires qui traitent de manière interlocutoire de questions devant faire l'objet d'une décision finale sont traditionnellement accordées pour éviter que le requérant ne subisse les effets néfastes de la longueur des procédures. Ces décisions sont prises rapidement à partir d'éléments de preuve qui seraient souvent insuffisants pour rendre une décision finale. Conclure en l'espèce que les taux provisoires ne pouvaient pas être révisés serait non seulement contraire à la nature des ordonnances provisoires, mais encore aurait pour effet de contrecarrer l'ordonnance dans laquelle le CRTC a approuvé les taux provisoires et a indiqué clairement son intention de réviser les taux imposés à compter de 1985 jusqu'à la date de la décision finale.

^c La stabilité financière des services publics réglementés ne devrait soulever aucune difficulté lorsqu'il s'agit de traiter du pouvoir de réexaminer des tarifs provisoires. L'objet même des tarifs provisoires est de dissiper les risques d'instabilité financière liés à la longueur des procédures devant un tribunal administratif. La souplesse supplémentaire que procure le pouvoir de rendre

foster financial stability throughout the regulatory process. The power to revisit the period during which interim rates were in force is a necessary corollary of this power without which interim orders made in emergency situations may cause irreparable harm and subvert the fundamental purpose of ensuring that rates are just and reasonable.

Even though Parliament has decided to adopt a positive approval regulatory scheme for the regulation of telephone rates, the added flexibility provided by the power to make interim orders indicates that the CRTC is empowered to make orders as of the date at which the initial application was made or as of the date the CRTC initiated the proceedings of its own motion. The power to make interim orders necessarily implies the power to modify in its entirety the rate structure previously established by final order. As a result, the rate review process does not begin at the date of the final hearing; instead, the rate review begins when the CRTC sets interim rates pending a final decision on the merits.

Finally, once it is decided that the CRTC has the power to revisit the period during which interim rates were in force for the purpose of ascertaining whether they were just and reasonable, it follows that it has the power to make a remedial order where, in fact, these rates were not just and reasonable. In any event, s. 340(5) of the *Railway Act* provides a sufficient statutory basis for the power to make remedial orders including an order to give a one-time credit to certain classes of customers. While the one-time credit order will not necessarily benefit the customers who were actually billed excessive rates, once it is found that the CRTC has the power to make a remedial order, the nature and extent of this order remain within its jurisdiction in the absence of any specific statutory provision on this issue.

Cases Cited

Approved: *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co.* (1981), 126 D.L.R. (3d) 705; **referred to:** *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Douglas Aircraft Co. of Canada Ltd. v. McConnell*, [1980] 1 S.C.R. 245; *Alberta Union of Provincial Employees v. Board of Governors of Olds College*, [1982] 1 S.C.R. 923; *Re Ontario Public Service Employees Union and Forer* (1985), 52 O.R. (2d) 705; *Re City of Ottawa and Ottawa Professional Firefight-*

des ordonnances provisoires vise à favoriser la stabilité financière tout au long du processus de réglementation. Le pouvoir de réexaminer la période pendant laquelle les taux provisoires étaient en vigueur est forcément accessoire à ce pouvoir sans lequel les ordonnances provisoires rendues dans des situations d'urgence peuvent causer un préjudice irréparable et contrecarrer l'objectif fondamental d'assurer le maintien de taux justes et raisonnables.

Même si le Parlement a décidé d'adopter un système de réglementation des tarifs de téléphone par voie d'approbation, la souplesse additionnelle que procure le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires indique que le CRTC peut rendre des ordonnances effectives à compter de la date du dépôt de la demande initiale ou de la date à laquelle le CRTC a entrepris les procédures de son propre chef. Le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires comporte forcément le pouvoir de modifier en entier la structure des taux établie antérieurement dans l'ordonnance définitive. Par conséquent, le processus de révision des taux ne commence pas à la date de la dernière audience; la révision des taux commence plutôt lorsque le CRTC établit des taux provisoires en attendant qu'une décision finale sur le fond soit rendue.

Enfin, une fois qu'il a été décidé que le CRTC a le pouvoir de réexaminer la période pendant laquelle les taux provisoires étaient en vigueur pour déterminer s'ils sont justes et raisonnables, il s'ensuit qu'il a le pouvoir d'ordonner un redressement lorsqu'en fait ces taux n'étaient pas justes et raisonnables. En tout état de cause, le par. 340(5) de la *Loi sur les chemins de fer* fournit un fondement légal suffisant au pouvoir d'ordonner un redressement, y compris celui d'ordonner l'attribution d'un crédit forfaitaire à certaines catégories d'abonnés. Bien que ce ne soit pas les abonnés à qui des taux excessifs ont été facturés qui vont nécessairement profiter du crédit forfaitaire ordonné, une fois qu'on a conclu que le CRTC a le pouvoir d'ordonner un redressement, la nature et l'étendue de cette ordonnance relèvent de sa compétence en l'absence d'une disposition législative expresse sur cette question.

Jurisprudence

Arrêt approuvé: *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co.* (1981), 126 D.L.R. (3d) 705; **arrêts mentionnés:** *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Douglas Aircraft Co. of Canada Ltd. c. McConnell*, [1980] 1 R.C.S. 245; *Alberta Union of Provincial Employees c. Conseil d'administration de Olds College*, [1982] 1 R.C.S. 923; *Re Ontario Public Service Employees Union and Forer* (1985), 52 O.R. (2d) 705; *Re City of Ottawa and*

ers' Association, Local 162 (1987), 58 O.R. (2d) 685; *Greyhound Lines of Canada Ltd. v. Canadian Human Rights Commission* (1987), 78 N.R. 192; *Canadian Pacific Ltd. v. Canadian Transport Commission* (1987), 79 N.R. 13; *British Columbia Electric Railway Co. v. Public Utilities Commission of British Columbia*, [1960] S.C.R. 837; *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1929] S.C.R. 186; *City of Calgary v. Madison Natural Gas Co.* (1959), 19 D.L.R. (2d) 655; *United States v. Fulton*, 475 U.S. 657 (1986); *Trans Alaska Pipeline Rate Cases*, 436 U.S. 631 (1978); *Regina v. Board of Commissioners of Public Utilities* (1966), 60 D.L.R. (2d) 703; *Re Eurocan Pulp & Paper Co. and British Columbia Energy Commission* (1978), 87 D.L.R. (3d) 727; *Nova v. Amoco Canada Petroleum Co.*, [1981] 2 S.C.R. 437.

Statutes and Regulations Cited

CRTC Telecommunications Rules of Procedure, SOR/79-554, Parts III, VII.
National Energy Board Act, R.S.C., 1985, c. N-7, s. 64.
National Transportation Act, R.S.C., 1985, c. N-20, ss. 49, 52, 60(2), 61, 66, 68(1).
Railway Act, R.S.C., 1985, c. R-3, ss. 334 to 340.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1988] 1 F.C. 296, 43 D.L.R. (4th) 30, 78 N.R. 58, quashing an order of the CRTC. Appeal allowed.

Raynold Langlois, Q.C., Greg Van Koughnett and Luc Huppé, for the appellant.

Gérald R. Tremblay, Q.C., and Michel Racicot, for the respondent.

Graham Garton, for the intervener the Attorney General of Canada.

Janet Yale, for the intervener the Consumer's Association of Canada.

Kenneth G. Engelhart, for the intervener the Canadian Business Telecommunications Alliance.

Michael Ryan, for the intervener CNCP Telecommunications.

Andrew Roman and Robert Horwood, for the intervener the National Anti-Poverty Organization.

Ottawa Professional Firefighters' Association, Local 162 (1987), 58 O.R. (2d) 685; *Greyhound Lines of Canada Ltd. c. Commission canadienne des droits de la personne* (1987), 78 N.R. 192; *Canadien Pacifique Ltée c. Commission canadienne des transports* (1987), 79 N.R. 13; *British Columbia Electric Railway Co. v. Public Utilities Commission of British Columbia*, [1960] R.C.S. 837; *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1929] R.C.S. 186; *City of Calgary v. Madison Natural Gas Co.* (1959), 19 D.L.R. (2d) 655; *United States v. Fulton*, 475 U.S. 657 (1986); *Trans Alaska Pipeline Rate Cases*, 436 U.S. 631 (1978); *Regina v. Board of Commissioners of Public Utilities* (1966), 60 D.L.R. (2d) 703; *Re Eurocan Pulp & Paper Co. and British Columbia Energy Commission* (1978), 87 D.L.R. (3d) 727; *Nova c. Amoco Canada Petroleum Co.*, [1981] 2 R.C.S. 437.

Lois et règlements cités

Loi sur l'Office national de l'énergie, L.R.C. (1985), chap. N-7, art. 64.
Loi sur les chemins de fer, L.R.C. (1985), chap. R-3, art. 334 à 340.
Loi sur les transports nationaux, L.R.C. (1985), chap. N-20, art. 49, 52, 60(2), 61, 66, 68(1).
Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications, DORS/79-554, parties III, VII.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1988] 1 C.F. 296, 43 D.L.R. (4th) 30, 78 N.R. 58, qui a annulé une ordonnance du CRTC. Pourvoi accueilli.

Raynold Langlois, c.r., Greg Van Koughnett et Luc Huppé, pour l'appellant.

Gérald R. Tremblay, c.r., et Michel Racicot, pour l'intimée.

Graham Garton, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Janet Yale, pour l'intervenante l'Association des consommateurs du Canada.

Kenneth G. Engelhart, pour l'intervenante l'Alliance canadienne des télécommunications de l'entreprise.

Michael Ryan, pour l'intervenante Télécommunications CNCP.

Andrew Roman et Robert Horwood, pour l'intervenante l'Organisation nationale anti-pauvreté.

Thus, it is trite to say that in fixing fair and reasonable tolls the appellant must take into consideration the level of revenues needed by the respondent. In fact, the respondent would be the first to complain if its financial situation was not taken into consideration when tolls are fixed. By so doing, the appellant regulates the respondent's revenues albeit in a seemingly indirect manner. I would therefore dismiss this argument.

(C) *The Power to Revisit the Period During Which Interim Rates Were in Force*

(i) Introduction

As indicated above, the appellant has examined the period during which interim rates were in force, i.e. from January 1, 1985 to October 14, 1986, for the purpose of ascertaining whether these interim rates were in fact just and reasonable. Following a factual finding that these rates were not just and reasonable, the one-time credit order now contested before this Court was made in order to remedy this situation. Thus, the effect of Decision 86-17 was not retroactive in nature since it does not seek to establish rates to replace or be substituted to those which were charged during that period. The one-time credit order is, however, retrospective in the sense that its purpose is to remedy the imposition of rates approved in the past and found in the final analysis to be excessive. Thus, the question before this Court is whether the appellant has jurisdiction to make orders for the purpose of remedying the inappropriateness of rates which were approved by it in a previous interim decision.

This question involves a determination of whether rates approved by interim order are inherently contingent as well as provisional or whether the statutory scheme established by the *Railway Act* and the *National Transportation Act* is so prospective in nature that it precludes such a retrospective review of interim rates approved by the appellant. Finally, it is also necessary to determine whether the appellant has jurisdiction to order the reimbursement of amounts which exceed the reve-

Il est donc évident que pour fixer des taxes justes et raisonnables, l'appelant doit tenir compte des besoins en revenus de l'intimée. D'ailleurs, l'intimée serait la première à se plaindre si on ne tenait pas compte de sa situation financière au moment de fixer les taxes. Ce faisant, l'appelant réglemente les revenus de l'intimée quoique d'une façon apparemment indirecte. Je suis donc d'avis de rejeter cet argument.

(C) *Le pouvoir de réexaminer la période pendant laquelle les taux provisoires étaient en vigueur*

(i) Introduction

Comme je l'ai déjà indiqué, l'appelant a examiné la période pendant laquelle les taux provisoires étaient en vigueur, c'est-à-dire la période s'étendant du 1^{er} janvier 1985 au 14 octobre 1986, afin de vérifier si ces taux provisoires étaient effectivement justes et raisonnables. Après avoir tiré la conclusion de fait que ces taux n'étaient pas justes et raisonnables, l'ordonnance de crédit forfaitaire maintenant contestée devant cette Cour a été rendue pour remédier à cette situation. Ainsi, la décision 86-17 n'a pas eu d'effet rétroactif puisqu'elle n'avait pas pour but de fixer des taux qui remplaceraient ceux imposés au cours de cette période. L'ordonnance de crédit forfaitaire est cependant rétroactive en ce sens qu'elle vise à remédier à l'imposition des taux approuvés antérieurement qui ont été jugés excessifs en dernier ressort. Par conséquent, la question dont est saisie cette Cour est de déterminer si l'appelant a compétence pour rendre des ordonnances visant à remédier, dans la mesure où ils se sont avérés injustifiés, à des taux qu'il a approuvés dans une décision provisoire antérieure.

Pour répondre à cette question, il faut déterminer si les taux approuvés dans l'ordonnance provisoire sont en soi conditionnels et temporaires ou si le régime juridique établi par la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux* est de nature prospective au point d'empêcher un tel examen rétrospectif des taux provisoires approuvés par l'appelant. Enfin, il est également nécessaire de décider si l'appelant a compétence pour ordonner le remboursement des montants

nues actually collected as a direct result of the interim rates.

(ii) The Distinction Between Interim and Final Orders

The respondent argues that the *Railway Act* and the *National Transportation Act* establish a regulatory regime which is exclusively prospective in nature because all rates, whether interim or final, must be just and reasonable. Thus, if interim rates have been approved on the basis that they are just and reasonable, no excessive revenues can be earned by charging such rates; interim rates, by reason only of their approval by the appellant, are presumed to be just and reasonable until they are modified by a subsequent order. According to the respondent, interim orders are therefore orders made "for the time being" until a more permanent order is made.

In his dissenting reasons, Hugessen J. points out quite accurately that if interim orders are simply orders made "for the time being", it will be impossible to distinguish final orders from interim orders within the statutory scheme established by the *Railway Act* and the *National Transportation Act* since all final orders may be revised by the appellant of its own motion and at any time: s. 335(1) of the *Railway Act* and s. 52 of the *National Transportation Act*. It is therefore impossible to say that final orders made under these statutes are final in the sense that they may never be reconsidered. The on-going nature of the appellant's regulatory activities necessarily entails a continuous review of past decisions concerning tolls and tariffs. Thus, all orders, whether final or interim, would be orders "for the time being" within the statutory scheme established by the *Railway Act* and the *National Transportation Act*.

Both the appellant and Hugessen J. rely heavily on *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co.* (1981), 126 D.L.R. (3d) 705 (Alta.

excédentaires des revenus effectivement perçus comme conséquence directe des taux provisoires.

(ii) La distinction entre les ordonnances provisoires et définitives

L'intimée soutient que la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux* établissent un système de réglementation qui est exclusivement de nature prospective parce que tous les taux, qu'ils soient provisoires ou définitifs, doivent être justes et raisonnables. Ainsi, si les taux provisoires ont été approuvés parce qu'ils sont justes et raisonnables, ils ne peuvent donner lieu à des revenus excédentaires lorsqu'ils sont imposés; les taux provisoires, du seul fait de leur approbation par l'appelant, sont présumés justes et raisonnables à moins d'être modifiés par une ordonnance ultérieure. Selon l'intimée, les ordonnances provisoires sont donc rendues «pour le moment» jusqu'à ce qu'une ordonnance de nature plus permanente soit rendue.

Dans ses motifs de dissidence, le juge Hugessen a souligné tout à fait à juste titre que si les ordonnances provisoires ne sont que des ordonnances rendues «pour le moment», il sera impossible de distinguer les ordonnances définitives des ordonnances provisoires au sens du régime juridique établi par la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux*, puisque toutes les ordonnances définitives peuvent être révisées par l'appelant de son propre chef et en tout temps: par s. 335(1) de la *Loi sur les chemins de fer* et art. 52 de la *Loi sur les transports nationaux*. On ne peut donc affirmer que les ordonnances définitives rendues en application de ces lois sont finales en ce sens qu'elles ne pourront jamais être révisées. La nature continue des fonctions de réglementation de l'appelant comporte inévitablement une révision constante des décisions antérieures sur les taxes et les tarifs. Ainsi, toutes les ordonnances, définitives ou provisoires, seraient rendues «pour le moment» au sens du régime juridique établi par la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux*.

L'appelant et le juge Hugessen s'appuient largement sur l'arrêt *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co.* (1981), 126 D.L.R. (3d)

C.A.) for the proposition that interim decisions must be distinguished from final decisions in that they may be reviewed in a retrospective manner. This distinction is based on the fact that interim decisions are made subject to "further direction" as prescribed by s. 60(2) of the *National Transportation Act* which, for convenience, I cite again:

60. ...

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

The statutory scheme analysed by the Alberta Court of Appeal in *Re Coseka* is substantially similar to though more clearly prospective than the statutory scheme established by the *Railway Act* and the *National Transportation Act*. Furthermore, s. 52(2) of the *Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, c. 302, is identical in wording to s. 60(2) of the *National Transportation Act*. Laycraft J.A., as he then was, cited with approval by Hugessen J., wrote the following with respect to the possibility of revisiting the period during which interim rates were in force for the purpose of deciding whether those interim rates were in fact just and reasonable, at pp. 717-18:

In my view, to say that an interim order may not be replaced by a final order is to attribute virtually no additional powers to the Board from s. 52 beyond those already contained in either the *Gas Utilities Act* or the *Public Utilities Board Act* to make final orders. The Board is by other provisions of the statute empowered by order to fix rates either on application or on its own motion. An interim order would be the same, and have the same effect, as a final order unless the "further direction" which the statute contemplates includes the power to change the interim order. On that construction of the section the interim order would be a "final" order in all but name. The Board would need no further legislative authority to issue a further "final" order since it may fix rates under s. 27 on its own motion without a further application. The provision for an interim order was intended to permit rates to be fixed subject to

705 (C.A. Alb.) pour affirmer que les décisions provisoires doivent être distinguées des décisions finales en ce qu'elles peuvent être révisées rétroactivement. Cette distinction repose sur le fait que les décisions provisoires sont susceptibles de «plus amples instructions» comme le prévoit le par. 60(2) de la *Loi sur les transports nationaux* que j'estime utile de reproduire à nouveau:

b 60. ...

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

Le régime juridique que la Cour d'appel de l'Alberta a analysé dans *Re Coseka* est essentiellement le même, bien que plus clairement prospectif, que le régime juridique établi par la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux*. De plus, le texte du par. 52(2) de la *Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, chap. 302, est identique à celui du par. 60(2) de la *Loi sur les transports nationaux*. Le juge Hugessen a cité et approuvé les propos suivants du juge Laycraft, tel était alors son titre, quant à la possibilité de réexaminer la période pendant laquelle les taux provisoires étaient en vigueur pour déterminer si ces taux étaient effectivement justes et raisonnables, aux pp. 717 et 718:

[TRADUCTION] À mon sens, dire qu'on ne peut substituer une ordonnance finale à une ordonnance provisoire, c'est attribuer à la Commission pratiquement aucun pouvoir supplémentaire en vertu de l'art. 52, si ce n'est les pouvoirs de rendre des ordonnances définitives, que prévoient déjà la *Gas Utilities Act* et la *Public Utilities Board Act*. D'autres articles de la loi autorisent la Commission à établir des tarifs, par ordonnance, soit sur requête ou de sa propre initiative. Une ordonnance provisoire serait la même, et aurait le même effet, qu'une ordonnance définitive si les «plus amples instructions» qu'envisage la Loi ne comprenaient pas le pouvoir de modifier l'ordonnance provisoire. Selon une telle interprétation de l'article, l'ordonnance «provisoire» serait «définitive» sauf en titre. La Commission n'aurait pas à être autorisée davantage par le législateur à rendre une autre ordonnance «définitive» puisqu'en vertu de l'art. 27 elle peut fixer des tarifs de sa propre initiative sans autre requête à cet égard. L'objet des ordonnances provisoires est de permettre la fixation de tarifs suscepti-

correction to be made when the hearing is subsequently completed.

It was urged during argument that s. 52(2) was merely intended to enable the Board to achieve "rough justice" during the period of its operation until a final order is issued. However, the Board is required to fix "just and reasonable rates" not "roughly just and reasonable rates". The words "reserve for further direction", in my view, contemplate changes as soon as the Board is able to determine those just and reasonable rates. [Emphasis added.]

I agree with Hugessen J. and with the reasons of Laycraft J.A. in *Re Coseka* where he made a careful review of previous cases. The statutory scheme established by the *Railway Act* and the *National Transportation Act* is such that one of the differences between interim and final orders must be that interim decisions may be reviewed and modified in a retrospective manner by a final decision. It is inherent in the nature of interim orders that their effect as well as any discrepancy between the interim order and the final order may be reviewed and remedied by the final order. I hasten to add that the words "further directions" do not have any magical, retrospective content. Under the *Railway Act* and the *National Transportation Act*, final orders are subject to "further [prospective] directions" as well. It is the interim nature of the order which makes it subject to further retrospective directions.

The importance of distinguishing final orders from interim orders is illustrated by the case of *City of Calgary v. Madison Natural Gas Co.* (1959), 19 D.L.R. (2d) 655 (Alta. C.A.) In *Madison*, the Public Utility Board (the "Board") was faced with an application by the City of Calgary for the reimbursement of amounts earned in excess of the rates of return allowed in orders 34 and 41 for the sale of natural gas. The Board had allowed a rate of return of 7 per cent but, due to its lack of useful information to predict the effect of rates on

bles d'être corrigés une fois terminée l'audition de l'affaire.

On a fait valoir au cours des plaidoiries que le par. 52(2) avait simplement pour objet de permettre à la Commission de rendre une justice «approximative» tant qu'était en vigueur la mesure provisoire en attendant qu'une ordonnance définitive soit rendue. Cependant, la Commission est tenue de fixer des «tarifs justes et raisonnables» et non des «tarifs approximativement justes et raisonnables». J'estime que les mots «se réserver la faculté de donner de plus amples instructions» envisagent des modifications dès que la Commission est en mesure de déterminer ce que sont les tarifs justes et raisonnables. [Je souligne.]

Je suis d'accord avec le juge Hugessen et les motifs rédigés par le juge Laycraft dans l'affaire *Re Coseka* où ce dernier a fait un examen minutieux des décisions antérieures. Le régime juridique de la *Loi sur les chemins de fer* et de la *Loi sur les transports nationaux* est tel que l'une des différences entre les ordonnances provisoires et définitives doit être que les décisions provisoires peuvent être révisées et modifiées rétroactivement dans une décision finale. Il relève de la nature même des ordonnances provisoires que leur effet ainsi que toute divergence entre une ordonnance provisoire et une ordonnance définitive peuvent être révisés et corrigés dans l'ordonnance définitive. Je m'empresse d'ajouter que les mots «de plus amples instructions» ne comportent en soi aucun sens magique ni rétroactif. En vertu de la *Loi sur les chemins de fer* et de la *Loi sur les transports nationaux*, les ordonnances définitives sont également sujettes à «de plus amples instructions [prospectives]». C'est le caractère provisoire de l'ordonnance qui la rend sujette à de plus amples instructions rétroactives.

L'arrêt *City of Calgary v. Madison Natural Gas Co.* (1959), 19 D.L.R. (2d) 655 (C.A. Alb.), illustre l'importance de distinguer les ordonnances définitives des ordonnances provisoires. Dans l'affaire *Madison*, la ville de Calgary avait présenté à la Public Utility Board (la «Commission») une demande de remboursement des sommes gagnées en sus des taux de rendement autorisés dans les ordonnances 34 et 41 pour la vente de gaz naturel. La Commission avait autorisé un taux de rendement de 7 pour 100, mais parce qu'elle ne disposait

the actual financial performance of the regulated entity, the rates per volume fixed by the Board actually yielded greater profits than anticipated. The Board refused to grant the demands made in the application because it felt it had no jurisdiction to revisit periods during which rates approved in a final decision were in force. This decision was confirmed by the Court of Appeal on the basis that, contrary to arguments made by the City of Calgary, orders 34 and 41 were final orders not governed by s. 35a(3) of the *Natural Gas Utilities Act*, which read as follows:

35a—...

(3) The Board is hereby authorized, empowered and directed, on the final hearing, to give consideration to the effect of the operation of such interim or temporary order and in the final order to make, allow or provide for such adjustments, allowances or other factors, as to the Board may seem just and reasonable.

Order 34 provided that the price was set at 9 cents per mcf and that "if it should turn out that there is a surplus, it can be dealt with when the time arrives" which led to the argument that this order was in fact an interim order. Johnson J.A. dismissed this argument in the following terms, at pp. 662-63:

It is the submission of the appellants that O. 34 and O. 41 are interim or temporary orders and the Board can now deal with these surpluses in accordance with s-3(3). As I have mentioned, orders fixing interim prices were made while the Board was hearing the application and considering its report. These, of course, were superseded by the order now under consideration. Orders 34 and 41 are, of course, not final orders in the sense that judgments are final. The Act contemplates that subsequent applications will be made to change the price fixed by these orders. They are nonetheless final so far as each application is concerned.

It is useful to note that the respondent relies heavily on the *Madison* case for the proposition that a regulated entity cannot be forced to dis-

pas des renseignements utiles pour prévoir l'effet des taux sur le rendement financier réel de l'organisme réglementé, les taux par volume que la Commission avait fixés ont effectivement généré plus de profits que prévu. La Commission a refusé de se rendre aux demandes qui lui étaient faites parce qu'elle estimait qu'elle n'avait pas le pouvoir de réexaminer les périodes pendant lesquelles les taux approuvés dans une décision finale étaient en vigueur. La Cour d'appel a confirmé cette décision en affirmant, contrairement aux arguments présentés par la ville de Calgary, que les ordonnances 34 et 41 étaient des ordonnances définitives non régies par le par. 35a(3) de la *Natural Gas Utilities Act*, qui prévoyait:

[TRADUCTION] 35a—...

(3) La Commission peut et doit, à la dernière audience, tenir compte de l'effet de l'ordonnance provisoire ou temporaire et faire dans l'ordonnance définitive les rajustements qu'elle estime justes et raisonnables.

Dans l'ordonnance 34, le prix avait été fixé à 9 cents par millier de pieds cubes et il avait été prévu que [TRADUCTION] «si jamais il y avait un surplus, on pourrait en traiter en temps et lieu», d'où l'argument que cette ordonnance était en fait provisoire. Le juge Johnson de la Cour d'appel a rejeté cet argument dans les termes suivants, aux pp. 662 et 663:

[TRADUCTION] Les appelantes prétendent que les ordonnances 34 et 41 sont provisoires ou temporaires et que la Commission peut maintenant traiter de ces surplus conformément au par. (3). Comme je l'ai mentionné, les ordonnances dans lesquelles la Commission a fixé provisoirement les prix ont été rendues alors que la Commission entendait la demande et préparait son rapport. Ces ordonnances ont été évidemment remplacées par l'ordonnance qui est examinée actuellement. Il va de soi que les ordonnances 34 et 41 ne sont pas définitives dans le sens où les jugements sont définitifs. La Loi prévoit que des demandes ultérieures seront présentées pour modifier le prix fixé dans ces ordonnances. Elles sont néanmoins définitives en ce qui concerne chaque demande.

Il convient de souligner que l'intimée s'appuie largement sur l'arrêt *Madison* pour affirmer qu'une entreprise réglementée ne peut être forcée

gorge profits legally earned by charging rates approved by the relevant regulatory authority on the basis that they are just and reasonable. Since the City of Calgary sought to obtain the reimbursement of profits earned by charging rates approved by final order, this case does not support the respondent's position.

A consideration of the nature of interim orders and the circumstances under which they are granted further explains and justifies their being, unlike final decisions, subject to retrospective review and remedial orders. The appellant may make a wide variety of interim orders dealing with hearings, notices and, in general, all matters concerning the administration of proceedings before the appellant. Such orders are obviously interim in nature. However, this is less obvious when an interim order deals with a matter which is to be dealt with in the final decision, as was the case with the interim rate increase ordered in Decision 84-28. If interim rate increases are awarded on the basis of the same criteria as those applied in the final decision, the interim decision would serve as a preliminary decision on the merits as far as the rate increase is concerned. This, however, is not the purpose of interim rate orders.

Traditionally, such interim rate orders dealing in an interlocutory manner with issues which remain to be decided in a final decision are granted for the purpose of relieving the applicant from the deleterious effects caused by the length of the proceedings. Such decisions are made in an expeditious manner on the basis of evidence which would often be insufficient for the purposes of the final decision. The fact that an order does not make any decision on the merits of an issue to be settled in a final decision and the fact that its purpose is to provide temporary relief against the deleterious effects of the duration of the proceedings are essential characteristics of an interim rate order.

In Decision 84-28, the appellant granted the respondent an interim rate increase on the basis of

de rembourser les profits qu'elle a gagnés légalement en imposant les taux approuvés par l'organisme de réglementation compétent pour le motif qu'ils sont justes et raisonnables. Puisque la ville de Calgary tentait d'obtenir le remboursement des profits gagnés en imposant les taux approuvés dans l'ordonnance définitive, cet arrêt ne saurait étayer la thèse de l'intimée.

L'examen de la nature des ordonnances provisoires et des circonstances dans lesquelles elles sont accordées explique et justifie davantage pourquoi elles peuvent, contrairement aux décisions finales, être révisées rétroactivement et faire l'objet d'une ordonnance de redressement. L'appelant peut rendre toute une gamme d'ordonnances provisoires concernant les audiences, les avis et, généralement, les questions relatives à l'administration des procédures devant lui. De toute évidence, ces ordonnances ont un caractère provisoire. Toutefois, cela est moins évident lorsque l'ordonnance provisoire porte sur une question qui doit être traitée dans la décision finale, comme dans le cas de la majoration tarifaire provisoire ordonnée dans la décision 84-28. Si les majorations tarifaires provisoires étaient accordées selon les mêmes critères que ceux qui sont appliqués dans la décision finale, la décision provisoire constituerait une décision préliminaire sur le fond en ce qui concerne la majoration tarifaire. Là n'est cependant pas l'objet des ordonnances tarifaires provisoires.

Traditionnellement, les ordonnances tarifaires provisoires qui traitent de manière interlocutoire de questions devant faire l'objet d'une décision finale sont accordées pour éviter que le requérant ne subisse les effets néfastes de la longueur des procédures. Ces décisions sont prises rapidement à partir d'éléments de preuve qui seraient souvent insuffisants pour rendre une décision finale. Le fait qu'une ordonnance ne porte pas sur le fond d'une question devant être traitée dans une décision finale et le fait qu'elle ait pour objet d'accorder un redressement temporaire contre les effets néfastes de la longueur des procédures constituent des caractéristiques fondamentales d'une ordonnance tarifaire provisoire.

Dans la décision 84-28, l'appelant a accordé à l'intimée une majoration tarifaire provisoire en

the following criteria which, for convenience, I cite again (at p. 9):

The Commission considers that, as a rule, general rate increases should only be granted following the full public process contemplated by Part III of its Telecommunications Rules of Procedure. In the absence of such a process, general rate increases should not in the Commission's view be granted, even on an interim basis, except where special circumstances can be demonstrated. Such circumstances would include lengthy delays in dealing with an application that could result in a serious deterioration in the financial condition of an applicant absent a general interim increase.

Decision 84-28 was truly an interim decision since it did not seek to decide in a preliminary manner an issue which would be dealt with in the final decision. Instead, the appellant granted the interim rate increase on the basis that such an increase was necessary in order to prevent the respondent from having serious financial difficulties.

Furthermore, the appellant consistently reiterated throughout the procedures which led to Decision 86-17 its intention to review the rates charged for the test year 1985 and up to the date of the final decision. Holding that the interim rates in force during that period cannot be reviewed would not only be contrary to the nature of interim orders, it would also frustrate and subvert the appellant's order approving interim rates.

It is true, as the respondent argues, that all telephone rates approved by the appellant must be just and reasonable whether these rates are approved by interim or final order; no other conclusion can be derived from s. 340(1) of the *Railway Act*. However, interim rates must be just and reasonable on the basis of the evidence filed by the applicant at the hearing or otherwise available for the interim decision. It would be useless to order a final hearing if the appellant was bound by the evidence filed at the interim hearing. Furthermore, the interim rate increase was granted on the basis that the length of the proceedings could cause a serious deterioration in the financial condition of

fonction des critères formulés dans l'extrait de la p. 9, que j'estime utile de reproduire de nouveau:

Le Conseil estime que, en principe, les majorations tarifaires générales ne devraient être accordées qu'à la suite du processus public complet envisagé à la partie III de ses Règles de procédure en matière de télécommunications. En l'absence d'un tel processus, les majorations tarifaires générales ne devraient pas, selon le Conseil, être accordées même de façon intérimaire sauf si le requérant peut démontrer qu'il s'agit de circonstances spéciales. Ce pourrait être le cas, par exemple, si de longs délais dans le traitement d'une requête entraînaient une dégradation sérieuse de la situation financière d'un requérant à moins d'une majoration tarifaire intérimaire.

La décision 84-28 était véritablement une décision provisoire puisqu'elle ne visait pas à trancher d'une manière préliminaire une question qui serait traitée dans une décision finale. L'appelant a plutôt accordé la majoration tarifaire provisoire considérant qu'une majoration était nécessaire pour éviter que l'intimée connaisse de graves difficultés financières.

De plus, l'appelant a constamment réitéré tout au long des procédures qui ont abouti à la décision 86-17 son intention de réviser les taux imposés à compter de l'année témoin 1985 jusqu'à la date de la décision finale. Conclure que les taux provisoires en vigueur au cours de cette période ne peuvent être révisés serait non seulement contraire à la nature des ordonnances provisoires, mais encore aurait pour effet de contrecarrer l'ordonnance dans laquelle l'appelant a approuvé les taux provisoires.

Il est vrai, comme le soutient l'intimée, que tous les tarifs de téléphone approuvés par l'appelant doivent être justes et raisonnables peu importe qu'ils soient approuvés dans une ordonnance provisoire ou définitive; aucune autre conclusion ne saurait être tirée du par. 340(1) de la *Loi sur les chemins de fer*. Toutefois, les taux provisoires doivent être justes et raisonnables en regard des éléments de preuve produits par le requérant à l'audience ou des éléments par ailleurs disponibles pour rendre une décision provisoire. Il serait inutile d'ordonner la tenue d'une audience finale si l'appelant était lié par les éléments de preuve produits à l'audience intérimaire. En outre, la majoration

the respondent. Only once such an emergency situation was found to exist did the appellant ask itself what rate increase would be just and reasonable on the basis of the available evidence and for the purpose of preventing such a financial deterioration. The inherent differences between a decision made on an interim basis and a decision made on a final basis clearly justify the power to revisit the period during which interim rates were in force.

The respondent argues that the power to revisit the period during which interim rates were in force cannot exist within the statutory scheme established by the *Railway Act* and the *National Transportation Act* because these statutes do not grant such a power explicitly, unlike s. 64 of the *National Energy Board Act*, R.S.C., 1985, c. N-7. The powers of any administrative tribunal must of course be stated in its enabling statute but they may also exist by necessary implication from the wording of the act, its structure and its purpose. Although courts must refrain from unduly broadening the powers of such regulatory authorities through judicial law-making, they must also avoid sterilizing these powers through overly technical interpretations of enabling statutes. I have found that, within the statutory scheme established by the *Railway Act* and the *National Transportation Act*, the power to make interim orders necessarily implies the power to revisit the period during which interim rates were in force. The fact that this power is provided explicitly in other statutes cannot modify this conclusion based as it is on the interpretation of these two statutes as a whole.

I am bolstered in my opinion by the fact that the regulatory scheme established by the *Railway Act* and the *National Transportation Act* gives the appellant very broad procedural powers for the purpose of ensuring that telephone rates and tariffs are, at all times, just and reasonable. Within this regulatory framework, the power to make appropriate orders for the purpose of

tarifaire provisoire a été accordée parce que la longueur des procédures pouvait entraîner une grave détérioration de la situation financière de l'intimée. Ce n'est que lorsque l'appelant a conclu qu'une telle situation d'urgence existait qu'il s'est demandé quelle majoration provisoire serait juste et raisonnable compte tenu des éléments de preuve disponibles et pour éviter cette détérioration financière. Les différences inhérentes entre une décision provisoire et une décision finale justifient clairement le pouvoir de réexaminer la période pendant laquelle les taux provisoires étaient en vigueur.

L'intimée soutient que le pouvoir de réexaminer la période pendant laquelle les taux provisoires étaient en vigueur ne saurait exister dans le régime juridique établi par la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux* parce que ces lois ne confèrent pas explicitement ce pouvoir, contrairement à l'art. 64 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), chap. N-7. Les pouvoirs d'un tribunal administratif doivent évidemment être énoncés dans sa loi habilitante, mais ils peuvent également découler implicitement du texte de la loi, de son économie et de son objet. Bien que les tribunaux doivent s'abstenir de trop élargir les pouvoirs de ces organismes de réglementation par législation judiciaire, ils doivent également éviter de les rendre stériles en interprétant les lois habilitantes de façon trop formaliste. J'ai conclu que dans le régime juridique établi par la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux* le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires comporte nécessairement le pouvoir de réexaminer la période pendant laquelle les taux provisoires étaient en vigueur. Le fait que ce pouvoir soit prévu explicitement dans d'autres lois ne saurait changer cette conclusion fondée sur l'interprétation de ces deux lois dans leur ensemble.

Je me vois renforcé dans mon opinion par le fait que le régime de réglementation établi par la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux* confère à l'appelant des pouvoirs très larges en matière de procédure pour veiller à ce que les taux et tarifs de téléphone soient justes et raisonnables en tout temps. À l'intérieur de ce cadre de réglementation, le pouvoir de rendre des

remedying interim rates which are not just and reasonable is a necessary adjunct to the power to make interim orders.

It is interesting to note that, in the context of statutory schemes which did not provide any power to set interim rates, the United States Supreme Court has held that regulatory agencies have both the power to impose interim rates and the power to make reimbursement orders where the interim rates are found to be excessive in the final order: *United States v. Fulton*, 475 U.S. 657 (1986), at pp. 669-71; *Trans Alaska Pipeline Rate Cases*, 436 U.S. 631 (1978), where Brennan J. wrote the following comments at pp. 654-56:

Finally, petitioners contend that the Commission has no power to subject them to an obligation to account for and refund amounts collected under the interim rates in effect during the suspension period and the initial rates which would become effective at the end of such a period . . . In response, we note first that we have already recognized in *Chessie* that the Commission does have powers "ancillary" to its suspension power which do not depend on an express statutory grant of authority. We had no occasion in *Chessie* to consider what the full range of such powers might be, but we did indicate that the touchstone of ancillary power was a "direct relationship" between the power asserted and the Commission's "mandate to assess the reasonableness of . . . rates and to suspend them pending investigation if there is a question as to their legality." 426 U.S., at 514.

Thus, here as in *Chessie*, the Commission's refund conditions are a "legitimate, reasonable, and direct adjunct to the Commission's explicit statutory power to suspend rates pending investigation," in that they allow the Commission, in exercising its suspension power, to pursue "a more measured course" and to "offer an alternative tailored far more precisely to the particular circumstances" of these cases. Since, again as in *Chessie*, the measured course adopted here is necessary to strike a proper balance between the interests of carriers and the public, we think the Interstate Commerce Act should be construed to confer on the Commission the

ordonnances appropriées pour remédier aux taux provisoires qui ne sont pas justes et raisonnables est nécessairement accessoire au pouvoir de rendre des ordonnances provisoires.

Dans le cadre de régimes juridiques où le pouvoir d'établir des taux provisoires n'existait pas, il est intéressant de souligner que la Cour suprême des États-Unis a décidé que les organismes de réglementation ont à la fois le pouvoir d'imposer des taux provisoires et le pouvoir d'ordonner des remboursements lorsque l'on conclut que ces taux sont excessifs dans l'ordonnance définitive: voir l'arrêt *United States v. Fulton*, 475 U.S. 657 (1986), aux pp. 669 à 671, et l'arrêt *Trans Alaska Pipeline Rate Cases*, 436 U.S. 631 (1978), où le juge Brennan fait les remarques suivantes, aux pp. 654 à 656:

[TRADUCTION] Enfin, les requérants prétendent que la Commission ne peut les obliger à rendre compte des sommes perçues en vertu des taux provisoires en vigueur pendant la période de suspension et des taux imposés à l'origine qui entreraient en vigueur à la fin de cette période et à les rembourser . . . En réponse à cet argument, soulignons d'abord que nous avons déjà reconnu dans l'arrêt *Chessie* que la Commission a des pouvoirs «accessoires» à son pouvoir de suspension et que ces derniers ne découlent pas d'une disposition législative les lui conférant expressément. Nous n'avons pas eu l'occasion de déterminer ce que pourrait comprendre toute l'étendue de ces pouvoirs dans l'arrêt *Chessie*, mais nous avons indiqué que la pierre de touche de ce pouvoir accessoire était un «rapport direct» entre le pouvoir invoqué et le «mandat [de la Commission] d'évaluer le caractère raisonnable des [. . .] taux et de les suspendre pendant l'enquête si leur légalité est mise en doute.» 426 U.S., à la p. 514.

Ainsi, en l'espèce comme dans l'arrêt *Chessie* les conditions de remboursement imposées par la Commission sont «légitimes, raisonnables et directement accessoires au pouvoir légal exprès de la Commission de suspendre les taux pendant l'enquête» en ce qu'elles lui permettent, dans l'exercice de son pouvoir de suspension, de poursuivre une «ligne de conduite plus appropriée» et d'offrir une solution de rechange beaucoup mieux adaptée aux circonstances particulières de ces instances. Encore une fois comme dans l'arrêt *Chessie*, puisque la ligne de conduite appropriée adoptée en l'espèce est nécessaire pour établir un équilibre convenable entre les

authority to enter on this course unless language in the Act plainly requires a contrary result.

This approach to the interpretation of statutes conferring regulatory authority over rates and tariffs is only the expression of the wider rule that the court must not stifle the legislator's intention by reason only of the fact that a power has not been explicitly provided for.

The appellant has also argued that the power to "vary" a previous decision, whether interim or final, found in s. 66 of the *National Transportation Act*, includes the power to vary these decisions in a retroactive manner. Given my conclusion based on the inherent nature of interim orders, it is unnecessary for me to deal with this argument.

(iii) The Relevance of the Distinction Between Positive Approval and Negative Disallowance Schemes of Rate Regulation

Much was said in argument about the difference between positive approval schemes and negative disallowance schemes with respect to the power to act retrospectively. The first category includes schemes which provide that the administrative agency is the only body having statutory authority to approve or fix tolls payable to utility companies; these schemes generally stipulate that tolls shall be "just and reasonable" and that the administrative agency has the power to review these tolls on a *proprio motu* basis or upon application by an interested party. The second category includes schemes which grant utility companies the right to fix tolls as they wish but also grant users the right to complain before an administrative agency which has the power to vary those tolls if it finds that they are not "just and reasonable". It has generally been found that negative disallowance schemes provide the power to make orders which are retroactive to the date of the application by the ratepayer who claims that the rates are not "just and reasonable". On the other hand, positive approval schemes have been found to be exclusively prospective in nature and not to allow orders

intérêts des transporteurs et ceux du public, nous croyons que l'Interstate Commerce Act devrait être interprétée de façon à conférer à la Commission le pouvoir d'adopter cette ligne de conduite à moins que le texte de la loi ne dicte clairement un résultat contraire.

Cette façon d'interpréter les lois qui confèrent un pouvoir de réglementation des taux et des tarifs n'est qu'une façon de formuler la règle plus large selon laquelle le tribunal ne doit pas réprimer l'intention du législateur pour la seule raison qu'un pouvoir n'a pas été prévu expressément.

L'appelant a également soutenu que le pouvoir de «modifier» une décision antérieure, provisoire ou finale, que confère l'art. 66 de la *Loi sur les transports nationaux*, comporte le pouvoir de les modifier rétroactivement. Étant donné ma conclusion sur la nature inhérente des ordonnances provisoires, il ne m'est pas nécessaire de traiter de cet argument.

(iii) L'importance de la distinction entre les systèmes positifs d'approbation et les systèmes négatifs de rejet en matière de réglementation des tarifs

On a beaucoup insisté dans les plaidoiries sur la différence entre les systèmes positifs d'approbation et les systèmes négatifs de rejet relativement au pouvoir d'agir rétroactivement. La première catégorie comprend les systèmes qui prévoient que seul l'organisme administratif a le pouvoir légal d'approuver ou de fixer les taxes payables aux services publics; ces systèmes prévoient généralement que les taxes doivent être «justes et raisonnables» et que l'organisme administratif a le pouvoir de réviser ces taxes de sa propre initiative ou à la demande d'une partie intéressée. La deuxième catégorie couvre les systèmes qui reconnaissent aux services publics le droit de fixer les taxes comme ils l'entendent, mais qui reconnaissent aussi aux usagers le droit de se plaindre auprès d'un organisme administratif qui a le pouvoir de modifier les taxes s'il conclut qu'elles ne sont pas «justes et raisonnables». On a conclu de façon générale que les systèmes négatifs de rejet permettent de rendre des ordonnances qui sont rétroactives à la date de la demande du contribuable qui prétend que les taux ne sont pas «justes et raisonnables». D'autre part, on a jugé que les systèmes positifs d'approbation

applicable to periods prior to the final decision itself. A full discussion of this issue was made by Estey J. in *Nova v. Amoco Canada Petroleum Co.*, [1981] 2 S.C.R. 437, at pp. 450-51, and I do not propose to repeat or to criticize what was said in that case with respect to the power to review rates approved by a previous final order. I am of the opinion that the regulatory scheme established by the *Railway Act* and the *National Transportation Act* is a positive approval scheme inasmuch as the respondent's rates are subject to approval by the appellant. However, the *Nova* case only dealt with the power to review rates approved in a previous final decision and, as I have said before, entirely different considerations apply when interim rates are reviewed.

It has often been said that the power to review its own previous final decision on the fairness and the reasonableness of rates would threaten the stability of the regulated entity's financial situation. In *Regina v. Board of Commissioners of Public Utilities* (1966), 60 D.L.R. (2d) 703, Ritchie J.A., wrote the following comments on this issue, at p. 729:

The distributor contends that in the absence of any express limitation or restriction or an express provision as to the effective date of any order made by the board, the jurisdiction conferred on the board by the Legislature includes jurisdiction to make orders with retrospective effect. Reliance is placed on *Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local 468 v. Salmi, White Lunch Ltd. v. Labour Relations Board of British Columbia*, 56 D.L.R. (2d) 193, [1966] S.C.R. 282, 55 W.W.R. 129 which it is contended must be applied when interpreting s. 6(1) of the Act.

The clear object of the Act is to ensure stability in the operation of public utilities and the maintenance of just, reasonable and non-discriminatory rates. That object would be defeated if the board having, on November 14, 1962, made an order fixing the rates to be paid by the distributor for natural gas purchased from the producer, reduced those rates on February 19, 1966, more than three years later, and directed the reduced rates be

étaient de nature exclusivement prospective et ne permettraient pas de rendre des ordonnances applicables à des périodes antérieures à la décision finale elle-même. Le juge Estey traite cette question de façon exhaustive dans l'arrêt *Nova c. Amoco Canada Petroleum Co.*, [1981] 2 R.C.S. 437, aux pp. 450 et 451, et je n'ai pas l'intention de répéter ou de critiquer ce qui a été dit dans cet arrêt quant au pouvoir de réviser les taux approuvés dans une ordonnance définitive antérieure. Je suis d'avis que le système de réglementation établi par la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux* est un système positif d'approbation dans la mesure où les taux de l'intimée sont sujets à l'approbation de l'appelant. L'arrêt *Nova* ne portait toutefois que sur le pouvoir de réviser les taux approuvés dans une décision finale antérieure et, comme je l'ai déjà affirmé, des considérations tout à fait différentes s'appliquent lorsque des tarifs provisoires sont révisés.

On a souvent dit que le pouvoir de réviser sa propre décision finale quant au caractère juste et raisonnable des taux compromettrait la stabilité de la situation financière de l'entreprise réglementée. Dans l'arrêt *Regina v. Board of Commissioners of Public Utilities* (1966), 60 D.L.R. (2d) 703, le juge Ritchie a fait les remarques suivantes sur cette question, à la p. 729:

[TRADUCTION] Le distributeur prétend qu'en l'absence d'une limite ou restriction expresse ou d'une disposition expresse quant à la date d'entrée en vigueur d'une ordonnance rendue par la commission, la compétence que le législateur confère à cette dernière comprend le pouvoir de rendre des ordonnances rétroactives. On invoque l'arrêt *Bakery and Confectionery Workers International Union of America, Local 468 v. Salmi, White Lunch Ltd. v. Labour Relations Board of British Columbia*, 56 D.L.R. (2d) 193, [1966] R.C.S. 282, 55 W.W.R. 129, qui, prétend-on, doit s'appliquer à l'interprétation du par. 6(1) de la Loi.

Il est clair que l'objet de la Loi est d'assurer la stabilité de l'exploitation des services publics et le maintien de taux justes, raisonnables et non discriminatoires. Cet objet ne serait pas atteint si la commission, après avoir rendu le 14 novembre 1962 une ordonnance fixant les taux payables par le distributeur de gaz naturel acheté au producteur, réduisait ces taux le 19 février 1966, plus de trois ans plus tard et ordonnait que les

effective as from January 1, 1962, or as from any other date prior to February 19, 1966.

and further at p. 732:

In no section of the Act do I find any wording indicating an intention on the part of the Legislature to confer on the board authority to make orders fixing rates with retrospective effect or any language requiring a construction that such authority has been bestowed on the board. To so interpret s. 6(1) would render insecure the position of not only every public utility carrying on business in the Province but also the position of every customer of such public utility.

However, Ritchie J.A.'s comments deal with the *Public Utilities Act*, R.S.N.B. 1952, c. 186, which did not provide the Board with any power to make interim orders. I readily agree that Ritchie J.A.'s concerns about the financial stability of utility companies are valid when one is faced with the argument that a Board has the power to revisit its own previous final decisions. Since no time limit could be placed on the period which could be revisited, any power to revisit previous final decisions would have to be explicitly provided in the enabling statute. Furthermore, even if final orders are "for the time being", it does not necessarily follow that they must be stripped of all their finality through the judicial recognition of a power to revisit a period during which final rates were in force.

However, there should be no concern over the financial stability of regulated utility companies where one deals with the power to revisit interim rates. The very purpose of interim rates is to allay the prospect of financial instability which can be caused by the duration of proceedings before a regulatory tribunal. In fact, in this case, the respondent asked for and was granted interim rate increases on the basis of serious apprehended financial difficulties. The added flexibility provided by the power to make interim orders is meant to foster financial stability throughout the regulatory process. The power to revisit the period during which interim rates were in force is a necessary corollary of this power without which interim orders made in emergency situations may

taux réduits entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1962 ou à compter d'une autre date antérieure au 19 février 1966.

et plus loin, à la p. 732:

^a [TRADUCTION] Je ne trouve nulle part dans la Loi un article qui indique que le législateur a voulu conférer à la commission le pouvoir de rendre des ordonnances fixant des taux avec effet rétroactif ou des mots exigeant une telle interprétation. Interpréter ainsi le par. 6(1) rendrait non seulement incertaine la situation de tous les services publics qui font des affaires dans la province, mais celle également de chacun de ses usagers.

^c Les remarques du juge Ritchie portent cependant sur la *Public Utilities Act*, R.S.N.B. 1952, chap. 186, qui ne conférait à la Commission aucun pouvoir de rendre des ordonnances provisoires. J'accepte volontiers que les préoccupations du juge Ritchie quant à la stabilité financière des services publics sont valables face à l'argument que la Commission a le pouvoir de réexaminer ses propres décisions finales antérieures. Puisqu'aucun délai ne pouvait s'appliquer à la période qui pouvait faire l'objet d'un réexamen, il aurait fallu prévoir explicitement dans la loi habilitante le pouvoir de réexaminer les décisions finales antérieures. En outre, même si les ordonnances définitives sont rendues «pour le moment», il ne s'ensuit pas forcément qu'on doive les priver de tout caractère définitif par la reconnaissance judiciaire d'un pouvoir de réexaminer la période pendant laquelle les taux définitifs étaient en vigueur.

^g La stabilité financière des services publics réglementés ne devrait cependant soulever aucune difficulté lorsqu'il s'agit de traiter du pouvoir de réexaminer des tarifs provisoires. L'objet même des tarifs provisoires est de dissiper les risques d'instabilité financière liés à la longueur des procédures devant un tribunal administratif. D'ailleurs, en l'espèce, l'intimée a demandé et obtenu des majorations tarifaires provisoires en raison des graves difficultés financières qu'elle appréhendait. La souplesse supplémentaire que procure le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires vise à favoriser la stabilité financière tout au long du processus de réglementation. Le pouvoir de réexaminer la période pendant laquelle les taux provisoires étaient en vigueur est forcément accessoire à ce

cause irreparable harm and subvert the fundamental purpose of ensuring that rates are just and reasonable.

Even though Parliament has decided to adopt a positive approval regulatory scheme for the regulation of telephone rates, the added flexibility provided by the power to make interim orders indicates that the appellant is empowered to make orders as of the date at which the initial application was made or as of the date the appellant initiated the proceedings of its own motion. The underlying theory behind the rule that a positive approval scheme only gives jurisdiction to make prospective orders is that the rates are presumed to be just and reasonable until they are modified because they have been approved by the regulatory authority on the basis that they were indeed just and reasonable. However, the power to make interim orders necessarily implies the power to modify in its entirety the rate structure previously established by final order. As a result, it cannot be said that the rate review process begins at the date of the final hearing; instead, the rate review begins when the appellant sets interim rates pending a final decision on the merits. As was stated in *obiter* in *Re Eurocan Pulp & Paper Co. and British Columbia Energy Commission* (1978), 87 D.L.R. (3d) 727 (B.C.C.A.), with respect to a similar though not identical legislative scheme, the power to make interim orders effectively implies the power to make orders effective from the date of the beginning of the proceedings. In turn, this power must comprise the power to make appropriate orders for the purpose of remedying any discrepancy between the rate of return yielded by the interim rates and the rate of return allowed in the final decision for the period during which they are in effect so as to achieve just and reasonable rates throughout that period.

pouvoir sans lequel les ordonnances provisoires rendues dans des situations d'urgence peuvent causer un préjudice irréparable et contrecarrer l'objectif fondamental d'assurer le maintien de
 a taux justes et raisonnables.

Même si le Parlement a décidé d'adopter un
 b système de réglementation des tarifs de téléphone par voie d'approbation, la souplesse additionnelle que procure le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires indique que l'appelant peut rendre des ordonnances effectives à compter de la date du
 c dépôt de la demande initiale ou de la date à laquelle l'appelant a entrepris les procédures de son propre chef. La théorie qui sous-tend la règle portant qu'un système positif d'approbation
 d permet seulement de rendre des ordonnances prospectives repose sur la présomption que les taux sont justes et raisonnables jusqu'à leur modification pour le motif que l'organisme de réglementation qui les a approuvés l'a fait parce qu'ils étaient
 e effectivement justes et raisonnables. Cependant, le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires comporte forcément le pouvoir de modifier en entier la structure des taux établie antérieurement dans l'ordonnance définitive. Par conséquent, on
 f ne saurait affirmer que le processus de révision des taux commence à la date de la dernière audience; la révision des taux commence plutôt lorsque l'appelant établit des taux provisoires en attendant
 g qu'une décision finale sur le fond soit rendue. Comme il a été dit dans une opinion incidente dans *Re Eurocan Pulp & Paper Co. and British Columbia Energy Commission* (1978), 87 D.L.R. (3d) 727 (C.A.C.-B.), au sujet d'un régime législatif semblable mais non identique, le pouvoir de
 h rendre des ordonnances provisoires comporte effectivement le pouvoir de les rendre exécutoires à compter de la date du début des procédures. À son tour, ce pouvoir doit comprendre celui de rendre
 i des ordonnances appropriées pour corriger tout écart entre le taux de rendement généré par les taux provisoires et le taux de rendement autorisé dans la décision finale pour la période pendant
 j laquelle ils sont en vigueur, et ce, pour parvenir à des taux justes et raisonnables pendant toute cette période.

(iv) The Power to Make a One-time Credit Order

Once it is decided, as I have, that the appellant does have the power to revisit the period during which interim rates were in force for the purpose of ascertaining whether they were just and reasonable, it would be absurd to hold that it has no power to make a remedial order where, in fact, these rates were not just and reasonable. I also agree with Hugessen J. that s. 340(5) of the *Railway Act* provides a sufficient statutory basis for the power to make remedial orders including an order to give a one-time credit to certain classes of customers.

CNCP Telecommunications argues that the one-time credit order should be limited to the amount of revenues actually derived as a direct result of the 2 per cent interim rate increase and that these excess revenues should be refunded to the actual customers who paid them. The presumption behind this argument is that the portion of the interim rates corresponding to the final rates in force prior to the beginning of the proceedings cannot be held to be unjust or unreasonable until a final decision is rendered. As I have held that the appellant has jurisdiction to review the fairness and the reasonableness of these interim rates in their entirety because the rate-review process starts as of the date of the beginning of the proceedings, this argument must be dismissed.

Finally, it is true that the one-time credit ordered by the appellant will not necessarily benefit the customers who were actually billed excessive rates. However, once it is found that the appellant does have the power to make a remedial order, the nature and extent of this order remain within its jurisdiction in the absence of any specific statutory provision on this issue. The appellant admits that the use of a one-time credit is not the perfect way of reimbursing excess revenues. However, in view of the cost and the complexity of finding who actually paid excessive rates, where these persons reside and of quantifying the amount of excessive payments made by each, and having regard to the appellant's broad jurisdiction in

(iv) Le pouvoir d'ordonner l'attribution d'un crédit forfaitaire

Une fois qu'il a été décidé, comme je l'ai fait, que l'appellant a le pouvoir de réexaminer la période pendant laquelle les taux provisoires étaient en vigueur pour déterminer s'ils sont justes et raisonnables, il serait absurde de décider qu'il n'a pas le pouvoir d'ordonner un redressement lorsqu'en fait ces taux n'étaient pas justes et raisonnables. Je partage également l'avis du juge Hugessen selon lequel le par. 340(5) de la *Loi sur les chemins de fer* fournit un fondement légal suffisant au pouvoir d'ordonner un redressement, y compris celui d'ordonner l'attribution d'un crédit forfaitaire à certaines catégories d'abonnés.

Télécommunications CNCP soutient que le crédit forfaitaire ordonné devrait être restreint aux revenus qui proviennent directement de la majoration tarifaire provisoire de 2 pour 100 et que ces revenus excédentaires devraient être remboursés aux abonnés qui les ont effectivement payés. La présomption qui sous-tend cet argument est qu'on ne peut affirmer que la portion des taux provisoires qui correspond aux taux définitifs en vigueur avant le début des procédures est injuste ou déraisonnable jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue. Puisque j'ai conclu que l'appellant a compétence pour examiner intégralement le caractère juste et raisonnable de ces taux provisoires en raison du fait que le processus de révision des taux commence à la date du début des procédures, cet argument doit être rejeté.

Enfin, il est vrai que ce ne sont pas les abonnés à qui des taux excessifs ont été facturés qui vont nécessairement profiter du crédit forfaitaire ordonné. Cependant, une fois qu'on a conclu que l'appellant a le pouvoir d'ordonner un redressement, la nature et l'étendue de cette ordonnance relèvent de sa compétence en l'absence d'une disposition législative expresse sur la question. L'appellant reconnaît que le crédit forfaitaire n'est pas le moyen par excellence de rembourser les revenus excédentaires. Étant donné toutefois le coût et la complexité liés à l'identification des personnes qui ont payé des taux excessifs ainsi qu'à la détermination de leur lieu de résidence et de la somme que chacune a versée en trop, et compte tenu de la

weighing the many factors involved in apportioning respondent's revenue requirement amongst its several classes of customers to determine just and reasonable rates, the appellant's decision was eminently reasonable and I agree with Hugessen J. that it should not be overturned.

VI—Conclusion

In my opinion, the appellant had jurisdiction to review the interim rates in force prior to Decision 86-17 for the purpose of ascertaining whether they were just and reasonable, had jurisdiction to order the respondent to grant the one-time credit described in Decision 86-17 and has committed no error in so doing.

I would allow the appeal and confirm the appellant's decision, with costs in all courts.

Appeal allowed with costs.

Solicitor for the appellant: Avrum Cohen, Hull.

Solicitors for the respondent: Clarkson, Tétrault, Montréal.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: The Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Consumers' Association of Canada: Janet Yale, Ottawa.

Solicitor for the intervener Canadian Business Telecommunications Alliance: Kenneth G. Engelhart, Toronto.

Solicitor for the intervener the CNCP Telecommunications: Michael Ryan, Toronto.

Solicitors for the intervener the National Anti-Poverty Organization: Andrew Roman and Glenn W. Bell, Ottawa.

compétence générale de l'appellant pour ce qui est d'évaluer les nombreux facteurs qui entrent en jeu dans la répartition des besoins en revenus de l'appellant parmi ses différentes catégories d'abonnés en vue de fixer des taux justes et raisonnables, la décision de l'appellant était tout à fait raisonnable et je partage l'avis du juge Hugessen qu'elle ne devrait pas être écartée.

b VI—Conclusion

À mon avis, l'appellant avait le pouvoir d'examiner les taux provisoires en vigueur avant que la décision 86-17 soit rendue pour vérifier s'ils étaient justes et raisonnables et il avait le pouvoir d'ordonner à l'intimée d'accorder le crédit forfaitaire décrit dans la décision 86-17 et, ce faisant, il n'a commis aucune erreur.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de confirmer la décision de l'appellant, avec dépens dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureur de l'appellant: Avrum Cohen, Hull.

Procureurs de l'intimée: Clarkson, Tétrault, Montréal.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: Le sous-procureur général du Canada, Ottawa.

Procureur de l'intervenante l'Association des consommateurs du Canada: Janet Yale, Ottawa.

Procureur de l'intervenante l'Alliance canadienne des télécommunications de l'entreprise: Kenneth G. Engelhart, Toronto.

Procureur de l'intervenante Télécommunications CNCP: Michael Ryan, Toronto.

Procureurs de l'intervenante l'Organisation nationale anti-pauvreté: Andrew Roman et Glenn W. Bell, Ottawa.