Bell Canada *Appellant*

v.

Bell Aliant Regional Communications, Limited Partnership, Consumers' Association of Canada, National Anti-Poverty Organization, Public Interest Advocacy Centre, MTS Allstream Inc., Société en commandite Télébec and TELUS Communications Inc. *Respondents*

and

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission *Intervener*

- and -

TELUS Communications Inc. *Appellant*

v.

Bell Canada, Arch Disability Law Centre, Bell Aliant Regional Communications, Limited Partnership, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Consumers' Association of Canada, National Anti-Poverty Organization, Public Interest Advocacy Centre, MTS Allstream Inc., Saskatchewan Telecommunications and Société en commandite Télébec *Respondents*

- and -

Consumers' Association of Canada and National Anti-Poverty Organization *Appellants*

v.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Bell Aliant Regional Communications, Limited

Bell Canada *Appelante*

c.

Bell Aliant Communications régionales, Société en commandite, Association des consommateurs du Canada, Organisation nationale anti-pauvreté, Centre pour la défense de l'intérêt public, MTS Allstream Inc., Société en commandite Télébec et TELUS Communications Inc. *Intimés*

et

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes *Intervenant*

- et -

TELUS Communications Inc. *Appelante*

c.

Bell Canada, Arch Disability Law Centre, Bell Aliant Communications régionales, Société en commandite, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Association des consommateurs du Canada, Organisation nationale anti-pauvreté, Centre pour la défense de l'intérêt public, MTS Allstream Inc., Saskatchewan Telecommunications et Société en commandite Télébec *Intimés*

- et -

Association des consommateurs du Canada et Organisation nationale anti-pauvreté *Appelantes*

c.

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Bell Aliant Communications régionales,

2009 CSC 40 (CanLII)

Partnership, Bell Canada, Arch Disability Law Centre, MTS Allstream Inc., TELUS Communications Inc. and TELUS Communications (Québec) Inc. *Respondents*

Société en commandite, Bell Canada, Arch Disability Law Centre, MTS Allstream Inc., TELUS Communications Inc. et TELUS Communications (Québec) Inc. *Intimés*

INDEXED AS: BELL CANADA *v.* BELL ALIANT REGIONAL COMMUNICATIONS

RÉPERTORIÉ : BELL CANADA *c.* BELL ALIANT COMMUNICATIONS RÉGIONALES

Neutral citation: 2009 SCC 40.

Référence neutre : 2009 CSC 40.

File Nos.: 32607, 32611.

N^os^ du greffe : 32607, 32611.

2009: March 26; 2009: September 18.

2009 : 26 mars; 2009 : 18 septembre.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Communications law — Telephone — Regulation of rates charged by telecommunications carriers — Canadian Radio-television and Telecommunications Commission ordering carriers to create deferral accounts — Accounts being collected from urban residential telephone service revenues to enhance competition — CRTC directing that accounts be disposed of to increase accessibility of telecommunications services for persons with disabilities and to expand broadband coverage — Remaining amounts, if any, being distributed to subscribers — Whether Telecommunications Act authorizes CRTC to direct disposition of deferral account funds as it did — Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38, ss. 7, 47.

Droit des communications — Téléphone — Réglementation des tarifs exigés par les entreprises de télécommunication — Ordonnance du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes intimant aux fournisseurs de créer des comptes de report — Comptes créés au moyen des revenus des services téléphoniques résidentiels en milieu urbain en vue d'encourager la concurrence — Ordonnance du CRTC intimant d'utiliser les comptes pour faciliter l'accès des personnes handicapées aux services de télécommunication et pour étendre le service à large bande — Distribution aux abonnés des éventuelles sommes restantes — La Loi sur les télécommunications autorise-t-elle le CRTC à ordonner comme il l'a fait l'utilisation des fonds se trouvant dans les comptes de report? — Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, ch. 38, art. 7, 47.

Administrative law — Appeals — Standard of review — Canadian Radio-television and Telecommunications Commission — Standard of review applicable to CRTC's decision to direct disposition of deferral accounts — Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38, ss. 7, 47, 52(1).

Droit administratif — Appels — Norme de contrôle — Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes — Norme de contrôle applicable à la décision du CRTC prescrivant l'utilisation des comptes de report — Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, ch. 38, art. 7, 47, 52(1).

In May 2002, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission ("CRTC"), in the exercise of its rate-setting authority, established a formula to regulate the maximum prices to be charged for certain services offered by incumbent local exchange carriers, including for residential telephone services in mainly urban non-high cost serving areas (the "Price Caps Decision"). Under the formula established by the Price Caps Decision, any increase in the price charged

En mai 2002, dans l'exercice de son pouvoir de tarification, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (« CRTC ») a élaboré une formule pour réglementer les prix maximums exigés pour certains services offerts par des entreprises de services locaux titulaires, y compris pour les services téléphoniques résidentiels dans les zones de desserte — principalement urbaines — autres que celles à coût élevé (la « Décision sur le plafonnement des prix »). Selon la

2009 CSC 40 (CanLII)

for these services in a given year was limited to an inflationary cap, less a productivity offset to reflect the low degree of competition in that particular market. The CRTC ordered the carriers to establish deferral accounts as separate accounting entries in their ledgers to record funds representing the difference between the rates actually charged and those as otherwise determined by the formula. At the time, the CRTC did not direct how the deferral account funds were to be used.

In December 2003, Bell Canada sought approval from the CRTC to use the balance in its deferral account to expand high-speed broadband internet services in remote and rural communities. The CRTC invited submissions and conducted a public process to determine the appropriate disposition of the deferral accounts. In February 2006, it decided that each deferral account should be used to improve accessibility for individuals with disabilities and for broadband expansion. Any unexpended funds were to be distributed to certain current residential subscribers through a one-time credit or via prospective rate reductions. This was known as the "Deferral Accounts Decision".

Bell Canada appealed the order of one-time credits, while the Consumers' Association of Canada and the National Anti-Poverty Organization appealed the direction that the funds be used for broadband expansion. The Federal Court of Appeal dismissed the appeals, finding that the Price Caps Decision regime always contemplated that the disposition of the deferral accounts would be subject to the CRTC's directions and that the CRTC was at all times acting within its mandate. TELUS Communications Inc. joined Bell Canada as an appellant in this Court.

Held: The appeals should be dismissed.

The CRTC's creation and use of the deferral accounts for broadband expansion and consumer credits was authorized by the provisions of the *Telecommunications Act* which lays out the basic legislative framework of the Canadian telecommunications industry. In particular, s. 7 of the Act sets out certain broad telecommunications policy objectives and s. 47(*a*) directs the CRTC to implement them when exercising its statutory authority, balancing the interests of consumers, carriers and competitors. A central responsibility of the CRTC is to determine and approve just and reasonable rates to be charged for telecommunications services. Pursuing

formule établie par la Décision sur le plafonnement des prix, toute hausse de prix de ces services pour une année donnée était limitée à un plafond lié à l'inflation, moins une compensation de la productivité visant à refléter le faible degré de concurrence dans ce marché particulier. Le CRTC a ordonné aux entreprises de créer dans leurs grands livres des comptes de report dont les fonds correspondent à la différence entre les tarifs réellement exigés et ceux autrement calculés selon la formule. À l'époque, il n'a pas précisé de quelle façon les fonds des comptes de report devraient être utilisés.

En décembre 2003, Bell Canada a demandé au CRTC la permission d'utiliser le solde de son compte de report pour étendre à des collectivités rurales et éloignées le service Internet haute vitesse à large bande. Le CRTC a sollicité, dans le cadre d'une instance publique, des propositions relatives à l'utilisation des comptes de report. En février 2006, le CRTC a décidé que les comptes de report devaient être utilisés pour améliorer l'accès des personnes handicapées aux services et pour étendre le service à large bande. Toute somme non dépensée devait être distribuée à certains abonnés actuels au moyen d'un crédit unique ou de réductions tarifaires futures. Cette décision est appelée la « Décision sur les comptes de report ».

Bell Canada a interjeté appel de l'ordonnance intimant le versement d'un crédit unique, alors que l'Association des consommateurs du Canada et l'Organisation nationale anti-pauvreté ont fait appel de la décision prescrivant l'utilisation des fonds aux fins d'expansion du service à large bande. La Cour d'appel fédérale a rejeté les appels. Elle a conclu, d'une part, que le régime institué par la Décision sur le plafonnement des prix a toujours envisagé que les fonds accumulés dans les comptes de report seraient utilisés de la manière que prescrirait le CRTC, et, d'autre part, que ce dernier avait à tout moment agi dans les limites de son mandat. TELUS Communications Inc. s'est jointe à Bell Canada, en tant qu'appelante, devant la Cour.

Arrêt : Les pourvois sont rejetés.

La création et l'utilisation des comptes de report aux fins d'expansion du service à large bande et de versement de crédits aux consommateurs étaient autorisées par les dispositions de la *Loi sur les télécommunications*, laquelle pose le cadre législatif de base de l'industrie des télécommunications au Canada. En particulier, l'art. 7 de la Loi énonce certains grands objectifs de la politique canadienne de télécommunication et l'al. 47*a*) de cette même loi enjoint au CRTC de veiller à leur réalisation lorsqu'il exerce les pouvoirs qui lui sont conférés et concilie les intérêts des consommateurs, des entreprises et de leurs concurrents. Une responsabilité centrale

2009 CSC 40 (CanLII)

policy objectives through the exercise of its rate-setting power is precisely what s. 47 requires the CRTC to do in setting just and reasonable rates. [1] [28] [36]

du CRTC consiste à déterminer et à approuver les tarifs justes et raisonnables des services de télécommunication. La poursuite par le CRTC des objectifs de la politique, au moyen de l'exercice de son pouvoir de tarification, constitue précisément ce que l'art. 47 lui demande de faire lorsqu'il fixe des tarifs justes et raisonnables. [1] [28] [36]

The issues raised in these appeals go to the very heart of the CRTC's specialized expertise. The core of the quarrel in effect is with the methodology for setting rates and the allocation of certain proceeds derived from those rates, a polycentric exercise with which the CRTC is statutorily charged and which it is uniquely qualified to undertake. The standard of review is therefore reasonableness. [38]

Les questions soulevées dans les présents pourvois ressortissent à l'essence même de l'expertise spécialisée du CRTC. Le nœud du litige concerne en fait la méthode d'établissement des tarifs et l'affectation de certains fonds provenant de ces tarifs, un exercice polycentrique que le législateur a confié au CRTC et pour lequel ce dernier possède une compétence particulière. La norme de contrôle est donc celle de la décision raisonnable. [38]

In ordering subscriber credits and approving the use of funds for broadband expansion, the CRTC acted reasonably and in accordance with the policy objectives of the *Telecommunications Act*. In the Price Caps Decision, the CRTC indicated that the amounts in the deferral accounts would help achieve the CRTC's objectives. When the CRTC approved the rates derived from the Price Caps Decision, the portion of the revenues that went into the deferral accounts remained subject to the CRTC's further directions. The deferral accounts, and the fact that they were encumbered by the possibility of the CRTC's future directions, were therefore an integral part of the rate-setting exercise. The allocation of deferral account funds to consumers was neither a variation of a final rate nor, strictly speaking, a rebate. From the Price Caps Decision onwards, it was understood that the disposition of the deferral account funds might include an eventual credit to subscribers once the CRTC determined the appropriate allocation. [64-65] [77]

Lorsqu'il a ordonné l'attribution de crédits aux abonnés et lorsqu'il a approuvé l'utilisation des fonds pour l'expansion du service à large bande, le CRTC a agi de manière raisonnable et en conformité avec les objectifs de la politique de la *Loi sur les télécommunications*. Dans la Décision sur le plafonnement des prix, le CRTC a indiqué que les fonds des comptes de report contribueraient à la réalisation de ses objectifs. Lorsque le CRTC a approuvé les tarifs découlant de la Décision sur le plafonnement des prix, la partie des revenus qui avait été versée dans les comptes de report est demeurée assujettie aux prescriptions que pourraient formuler ultérieurement le CRTC. Les comptes de report, ainsi que la possibilité qu'ils fassent par la suite l'objet de prescriptions de la part du CRTC, faisaient donc partie intégrante de l'opération de fixation de tarifs. L'attribution de fonds des comptes de report aux consommateurs ne constituait ni une modification d'une ordonnance tarifaire définitive ni à proprement parler un rabais. Dès la Décision sur le plafonnement des prix, il était entendu que les fonds des comptes de report pourraient notamment être utilisés pour le versement d'un éventuel crédit aux abonnés une fois que le CRTC aurait déterminé l'affectation souhaitable. [64-65] [77]

There was no inappropriate cross-subsidization between residential telephone services and broadband expansion. The *Telecommunications Act* contemplates a comprehensive national telecommunications framework. The policy objectives that the CRTC is always obliged to consider demonstrate that it need not limit itself to considering solely the service at issue in determining whether rates are just and reasonable. It properly treated the statutory objectives as guiding principles in the exercise of its rate-setting authority, and came to a reasonable conclusion. [73] [75] [77]

Il n'y a pas eu interfinancement inapproprié entre les services téléphoniques résidentiels et l'expansion du service à large bande. La *Loi sur les télécommunications* envisage un cadre national global en matière de télécommunications. Les objectifs de la politique de télécommunication — dont le CRTC doit toujours tenir compte — montrent qu'il n'a pas à prendre en considération uniquement le service en cause pour déterminer si les tarifs sont justes et raisonnables. Il a à juste titre considéré les objectifs inscrits dans la loi comme des principes directeurs régissant l'exercice de son pouvoir de tarification et il est arrivé à une conclusion raisonnable. [73] [75] [77]

2009 CSC 40 (CanLII)

Cases Cited

Referred to: Telecom Decision CRTC 2002-34, May 30, 2002; Telecom Decision CRTC 2005-69, December 16, 2005; Telecom Decision CRTC 2003-15, March 18, 2003; Telecom Decision CRTC 2003-18, March 18, 2003; Telecom Decision CRTC 2006-9, February 16, 2006; Telecom Decision CRTC 2008-1, January 17, 2008; *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1929] S.C.R. 186; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140; *Re General Increase in Freight Rates* (1954), 76 C.R.T.C. 12; *Canadian National Railways Co. v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1939] 1 S.C.R. 308; Telecom Decision CRTC 97-9, May 1, 1997; Telecom Decision CRTC 94-19, September 16, 1994; *Edmonton (City) v. 360Networks Canada Ltd.*, 2007 FCA 106, [2007] 4 F.C.R. 747, leave to appeal refused, [2007] 3 S.C.R. vii; *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, 2003 SCC 28, [2003] 1 S.C.R. 476; Telecom Decision CRTC 93-9, July 23, 1993; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722; *EPCOR Generation Inc. v. Energy and Utilities Board*, 2003 ABCA 374, 346 A.R. 281; *Reference Re Section 101 of the Public Utilities Act* (1998), 164 Nfld. & P.E.I.R. 60.

Statutes and Regulations Cited

Railway Act, R.S.C. 1985, c. R-3, s. 340(1).
Telecommunications Act, S.C. 1993, c. 38, ss. 7, 24, 25(1), 27, 32(*g*), 35(1), 37(1), 42(1), 46.5(1), 47, 52(1).

Authors Cited

Ryan, Michael H. *Canadian Telecommunications Law and Regulation*. Scarborough: Carswell, 1993 (loose-leaf updated 2008, release 2).

APPEALS from a judgment of the Federal Court of Appeal (Richard C.J. and Noël and Sharlow JJ.A.), 2008 FCA 91, 375 N.R. 124, 80 Admin. L.R. (4th) 159, [2008] F.C.J. No. 397 (QL), 2008 CarswellNat 544, affirming a decision of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 2006 LNCRTCE 9 (QL), 2006 CarswellNat 6317. Appeals dismissed.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : Décision de télécom CRTC 2002-34, 30 mai 2002; Décision de télécom CRTC 2005-69, 16 décembre 2005; Décision de télécom CRTC 2003-15, 18 mars 2003; Décision de télécom CRTC 2003-18, 18 mars 2003; Décision de télécom CRTC 2006-9, 16 février 2006; Décision de télécom CRTC 2008-1, 17 janvier 2008; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Northwestern Utilities Ltd. c. City of Edmonton*, [1929] R.C.S. 186; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140; *Re General Increase in Freight Rates* (1954), 76 C.R.T.C. 12; *Canadian National Railways Co. c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1939] 1 R.C.S. 308; Décision de télécom CRTC 97-9, 1er mai 1997; Décision de télécom CRTC 94-19, 16 septembre 1994; *Edmonton (Ville) c. 360Networks Canada Ltd.*, 2007 CAF 106, [2007] 4 R.C.F. 747, autorisation de pourvoi refusée, [2007] 3 R.C.S. vii; *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, 2003 CSC 28, [2003] 1 R.C.S. 476; Décision de télécom CRTC 93-9, 23 juillet 1993; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722; *EPCOR Generation Inc. c. Energy and Utilities Board*, 2003 ABCA 374, 346 A.R. 281; *Reference Re Section 101 of the Public Utilities Act* (1998), 164 Nfld. & P.E.I.R. 60.

Lois et règlements cités

Loi sur les chemins de fer, L.R.C. 1985, ch. R-3, art. 340(1).
Loi sur les télécommunications, L.C. 1993, ch. 38, art. 7, 24, 25(1), 27, 32*g*), 35(1), 37(1), 42(1), 46.5(1), 47, 52(1).

Doctrine citée

Ryan, Michael H. *Canadian Telecommunications Law and Regulation*. Scarborough : Carswell, 1993 (loose-leaf updated 2008, release 2).

POURVOIS contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (le juge en chef Richard et les juges Noël et Sharlow), 2008 CAF 91, 375 N.R. 124, 80 Admin. L.R. (4th) 159, [2008] A.C.F. no 397 (QL), 2008 CarswellNat 2390, qui a confirmé une décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 2006 LNCRTCE 9 (QL), 2006 CarswellNat 6318. Pourvois rejetés.

2009 CSC 40 (CanLII)

Neil Finkelstein, *Catherine Beagan Flood* and *Rahat Godil*, for the appellant/respondent Bell Canada.

Michael H. Ryan, *John E. Lowe*, *Stephen R. Schmidt* and *Sonya A. Morgan*, for the appellant/respondent TELUS Communications Inc. and the respondent TELUS Communications (Québec) Inc.

Richard P. Stephenson, *Danny Kastner* and *Michael Janigan*, for the appellants/respondents the Consumers' Association of Canada and the National Anti-Poverty Organization and the respondent the Public Interest Advocacy Centre.

Michael Koch and *Dina F. Graser*, for the respondent MTS Allstream Inc.

John B. Laskin and *Afshan Ali*, for the respondent/intervener the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

No one appeared for the respondents Société en commandite Télébec, Arch Disability Law Centre, Bell Aliant Regional Communications, Limited Partnership, and Saskatchewan Telecommunications.

The judgment of the Court was delivered by

[1] ABELLA J. — The *Telecommunications Act*, S.C. 1993, c. 38, sets out certain broad telecommunications policy objectives. It directs the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission ("CRTC") to implement them in the exercise of its statutory authority, balancing the interests of consumers, carriers and competitors in the context of the Canadian telecommunications industry. The issue in these appeals is whether this authority was properly exercised.

[2] While distinct questions arise in each of the appeals before us, the common problem is whether the CRTC, in the exercise of its rate-setting

Neil Finkelstein, *Catherine Beagan Flood* et *Rahat Godil*, pour l'appelante/intimée Bell Canada.

Michael H. Ryan, *John E. Lowe*, *Stephen R. Schmidt* et *Sonya A. Morgan*, pour l'appelante/intimée TELUS Communications Inc. et l'intimée TELUS Communications (Québec) Inc.

Richard P. Stephenson, *Danny Kastner* et *Michael Janigan*, pour les appelantes/intimées l'Association des consommateurs du Canada et l'Organisation nationale anti-pauvreté et l'intimé le Centre pour la défense de l'intérêt public.

Michael Koch et *Dina F. Graser*, pour l'intimée MTS Allstream Inc.

John B. Laskin et *Afshan Ali*, pour l'intimé/intervenant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Personne n'a comparu pour les intimés la Société en commandite Télébec, Arch Disability Law Centre, Bell Aliant Communications régionales, Société en commandite, et Saskatchewan Telecommunications.

Version française du jugement de la Cour rendu par

[1] LA JUGE ABELLA — La *Loi sur les télécommunications*, L.C. 1993, ch. 38, énonce certains grands objectifs de la politique canadienne de télécommunication. Elle enjoint au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (« CRTC ») de veiller à leur réalisation dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, en conciliant les intérêts des consommateurs, des entreprises et de leurs concurrents dans le contexte de l'industrie canadienne des télécommunications. Les présents pourvois soulèvent la question de savoir si l'organisme a exercé ces pouvoirs d'une manière appropriée.

[2] Bien que chacun des pourvois dont nous sommes saisis soulève des questions distinctes, le problème commun est de savoir si le CRTC, dans

2009 CSC 40 (CanLII)

authority, appropriately directed the allocation of funds to various purposes. In the Bell Canada and TELUS Communications Inc. appeal, the challenged purpose is the distribution of funds to customers, while in the Consumers' Association of Canada and National Anti-Poverty Organization appeal, the impugned allocation was directed at the expansion of broadband infrastructure. For the reasons that follow, in my view the CRTC's allocations were reasonable based on the Canadian telecommunications policy objectives that it is obliged to consider in the exercise of all of its powers, including its authority to approve just and reasonable rates.

Background

[3] The CRTC issued its landmark "Price Caps Decision"[1] in May 2002. Exercising its rate-setting authority, the CRTC established a formula to regulate the maximum prices charged for certain services offered by incumbent local exchange carriers ("ILECs"), who are primarily well-established telecommunications carriers.

[4] As part of its decision, the CRTC ordered the affected carriers to create separate accounting entries in their ledgers. These were called "deferral accounts". The funds contained in these deferral accounts were derived from residential telephone service revenues in non-high cost serving areas ("non-HCSAs"), which are mainly urban. Under the formula established by the Price Caps Decision, any increase in the price charged for these services in a given year was limited to an inflationary cap, less a productivity offset to reflect the low degree of competition in that particular market.

[5] More specifically, the effect of the inflationary cap was to bar carriers from increasing their prices at a rate greater than inflation. The productivity

[1] Telecom Decision CRTC 2002-34, May 30, 2002 (online: www.crtc.gc.ca/eng/archive/2002/dt2002-34.htm).

l'exercice de son pouvoir de tarification, a ordonné d'une manière appropriée l'affectation de fonds à diverses fins. Dans le pourvoi de Bell Canada et de TELUS Communications Inc., c'est la distribution de fonds aux clients qui est contestée, alors que, dans celui de l'Association des consommateurs du Canada et de l'Organisation nationale anti-pauvreté, c'est l'affectation de fonds à l'expansion du service à large bande. Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que les affectations décidées par le CRTC étaient raisonnables au regard des objectifs de la politique canadienne de télécommunication que le CRTC doit prendre en considération dans l'exercice de tous ses pouvoirs, y compris l'approbation de tarifs justes et raisonnables.

Contexte

[3] Le CRTC a rendu sa décision-clé sur le plafonnement des prix[1] en mai 2002 (« Décision sur le plafonnement des prix »). Dans l'exercice de son pouvoir de tarification, le CRTC a élaboré une formule pour réglementer les prix maximums exigés pour certains services offerts par des entreprises de services locaux titulaires (« ESLT »), lesquelles sont principalement des entreprises de télécommunication bien établies.

[4] Dans le cadre de sa décision, le CRTC a ordonné aux entreprises visées de créer dans leurs grands livres des comptes distincts, appelés « comptes de report ». Les fonds de ces comptes de report provenaient des revenus tirés des services téléphoniques résidentiels dans les zones de desserte autres que celles à coût élevé (« les zones autres que les ZDCE »), qui sont principalement urbaines. Selon la formule établie par la Décision sur le plafonnement des prix, toute hausse de prix de ces services pour une année donnée était limitée à un plafond lié à l'inflation, moins une compensation de la productivité visant à refléter le faible degré de concurrence dans ce marché particulier.

[5] Plus précisément, le plafond lié à l'inflation avait pour effet d'empêcher les entreprises d'augmenter leurs prix selon un taux supérieur à l'inflation.

[1] Décision de télécom CRTC 2002-34, 30 mai 2002 (en ligne : www.crtc.gc.ca/fra/archive/2002/dt2002-34.htm).

2009 CSC 40 (CanLII)

offset, on the other hand, put downward pressure on the rates to be charged. While market forces would normally serve to encourage carriers to reduce both their costs and their prices, the low level of competition in the non-HCSA market led the CRTC to conclude that an offsetting factor was necessary as a proxy for the effect of competition.

La compensation de la productivité, quant à elle, créait une pression à la baisse sur les tarifs exigés. Les forces du marché inciteraient normalement les entreprises à réduire à la fois leurs coûts et leurs prix, mais le faible degré de concurrence dans le marché des zones autres que les ZDCE a amené le CRTC à conclure qu'il était nécessaire d'utiliser un facteur de compensation en remplacement de l'effet de la concurrence.

[6] Given the countervailing factors at work in the Price Caps Decision formula, there was the potential for a decrease in the price of residential services in these areas if inflation fell below a certain level. Rather than mandating such a decrease, however, the CRTC concluded that lower prices, and therefore the prospect of lower revenues, would constitute a barrier to the entry of new carriers into this particular telecommunications market. It therefore ordered that amounts representing the difference between the rates *actually* charged, not including the decrease mandated by the Price Caps Decision formula, and the rates as *otherwise determined* through the formula, were to be collected from subscribers and recorded in deferral accounts held by each carrier. These accounts were to be reviewed annually by the CRTC. The intent of the Price Caps Decision was, therefore, that prices for these services would remain at a level sufficient to encourage market entry, while at the same time maintaining the pressure on the incumbent carriers to reduce their costs.

[6] Étant donné les facteurs compensateurs utilisés dans la formule imposée par la Décision sur le plafonnement des prix, il y avait une possibilité de voir baisser les tarifs des services résidentiels dans ces zones si l'inflation tombait en dessous d'un certain niveau. Le CRTC n'a cependant pas ordonné une telle baisse, estimant que des tarifs plus bas, et donc la perspective de revenus inférieurs, constitueraient un obstacle à l'entrée de nouveaux concurrents sur ce marché des télécommunications en particulier. Par conséquent, il a ordonné que les sommes correspondant à la différence entre les tarifs *réellement* exigés, sans la baisse imposée par la formule établie dans la Décision sur le plafonnement des prix, et ceux *autrement calculés* selon la formule, soient perçues auprès des abonnés et comptabilisées dans des comptes de report établis par chaque entreprise. Ces comptes devaient faire l'objet d'un examen annuel par le CRTC. L'intention du CRTC, dans sa Décision sur le plafonnement des prix, était donc que les prix de ces services demeurent à un niveau suffisant pour favoriser l'entrée sur le marché tout en maintenant la pression sur les entreprises titulaires pour qu'elles réduisent leurs coûts.

[7] The principal objectives the CRTC intended the Price Caps Decision to achieve were the following:

a) to render reliable and affordable services of high quality, accessible to both urban and rural area customers;

b) to balance the interests of the three main stakeholders in telecommunications markets, i.e., customers, competitors and incumbent telephone companies;

c) to foster facilities-based competition in Canadian telecommunications markets;

[7] Voici les principaux objectifs poursuivis par le CRTC lorsqu'il a rendu la Décision sur le plafonnement des prix :

a) rendre des services fiables et abordables, de qualité et accessibles aux clients des zones urbaines et rurales;

b) concilier les intérêts des trois principaux intervenants dans les marchés des télécommunications, c.-à-d., les clients, les concurrents et les compagnies de téléphone titulaires;

c) encourager la concurrence fondée sur les installations dans les marchés canadiens des télécommunications;

2009 CSC 40 (CanLII)

d) to provide incumbents with incentives to increase efficiencies and to be more innovative; and

e) to adopt regulatory approaches that impose the minimum regulatory burden compatible with the achievement of the previous four objectives. [para. 99]

[8] The CRTC discussed the future use of the deferral account funds as follows:

The Commission anticipates that an adjustment to the deferral account would be made whenever the Commission approves rate reductions for residential local services that are proposed by the ILECs as a result of competitive pressures. The Commission also anticipates that the deferral account would be drawn down to mitigate rate increases for residential service that could result from the approval of exogenous factors or when inflation exceeds productivity. Other draw downs could occur, for example, through subscriber rebates or the funding of initiatives that would benefit residential customers in other ways. [Emphasis added; para. 412.]

At the time, it did not specifically direct how the deferral account funds were to be used, leaving the issue subject to further submissions. While some participants objected to the creation of the deferral accounts, no one appealed the Price Caps Decision (*Bell Canada v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, 2008 FCA 91, 80 Admin. L.R. (4th) 159, at para. 14).

[9] The Price Caps Decision was to apply to services offered by Bell Canada, TELUS, and other affected carriers for the four-year period from June 1, 2002 to May 31, 2006. In a decision in 2005, the CRTC extended this price regulation regime for another year to May 31, 2007.[2] The CRTC allowed some draw-downs of the deferral accounts following the Price Caps Decision that are not at issue in these appeals.

[2] Telecom Decision CRTC 2005-69, December 16, 2005 (online: www.crtc.gc.ca/eng/archive/2005/dt2005-69.htm).

d) inciter les titulaires à accroître les efficiences et à être plus innovatrices;

e) adopter des approches réglementaires qui imposent le fardeau réglementaire minimum compatible avec l'atteinte des quatre objectifs précédents. [par. 99]

[8] Le CRTC a fait les observations suivantes au sujet de l'utilisation future des fonds du compte de report :

Le Conseil prévoit qu'un rajustement du compte de report serait fait chaque fois qu'il approuverait des réductions tarifaires pour les services locaux de résidence qui sont proposées par les ESLT en raison de pressions concurrentielles. Le Conseil prévoit également que le compte de report serait utilisé pour atténuer les augmentations de tarifs des services de résidence qui pourraient faire suite à l'approbation de facteurs exogènes ou lorsque l'inflation excède la productivité. Cela pourrait aussi se faire par exemple au moyen de rabais aux abonnés ou par le financement d'initiatives à l'avantage des abonnés du service résidentiel d'autres façons. [Je souligne; par. 412.]

À l'époque, il n'a pas précisé de quelle façon les fonds des comptes de report devraient être utilisés, laissant la question en suspens. Certains participants s'opposaient à la création des comptes de report, mais aucun n'a interjeté appel de la Décision sur le plafonnement des prix (*Bell Canada c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, 2008 CAF 91, 80 Admin. L.R. (4th) 159 (p. 179), par. 14).

[9] La Décision sur le plafonnement des prix devait s'appliquer aux services offerts par Bell Canada, TELUS et d'autres entreprises pour la période de quatre ans allant du 1er juin 2002 au 31 mai 2006. Dans une décision rendue en 2005, le CRTC a prolongé d'un an l'application de ce régime de réglementation des prix, soit jusqu'au 31 mai 2007[2]. Le CRTC a autorisé quelques réductions des comptes de report après la Décision sur le plafonnement des prix, mais ces réductions ne sont pas en litige dans les présents pourvois.

[2] Décision de télécom CRTC 2005-69, 16 décembre 2005 (en ligne : www.crtc.gc.ca/fra/archive/2005/dt2005-69.htm).

2009 CSC 40 (CanLII)

[10] In March 2003, in two separate decisions, the CRTC approved the rates for Bell Canada and TELUS.[3] In the Bell Canada decision, the CRTC appeared to contemplate the continued operation of the deferral accounts established in the Price Caps Decision. It ordered, for example, that certain tax savings be allocated to the deferral accounts:

> The Commission, in Decision 2002-34, established a deferral account in conjunction with the application of a basket constraint equal to the rate of inflation less a productivity offset to all revenues from residential services in non-HCSAs. The Commission considers that AT&T Canada's proposal to allocate the Ontario GRT and the Quebec TGE tax savings associated with all capped services to the price cap deferral account is inconsistent with that determination. The Commission finds that Bell Canada's proposal to include the Ontario GRT and Quebec TGE tax savings associated with the residential local services in non-HCSAs basket in the price cap deferral account is consistent with that determination. [Emphasis added; para. 32.]

[11] On December 2, 2003, Bell Canada sought the approval of the CRTC to use the balance in its deferral account to expand high-speed broadband internet service to remote and rural communities. In response, on March 24, 2004, the CRTC issued a public notice requesting submissions on the appropriate disposition of the deferral accounts.[4] Pursuant to this notice, the CRTC conducted a public process whereby proposals were invited for the disposition of the affected carriers' deferral accounts. The review was extensive and proposals were received from numerous parties.

[3] Telecom Decision CRTC 2003-15, March 18, 2003 (online: www.crtc.gc.ca/eng/archive/2003/dt2003-15.htm) and Telecom Decision CRTC 2003-18, March 18, 2003 (online: www.crtc.gc.ca/eng/archive/2003/dt2003-18.htm).

[4] Telecom Public Notice CRTC 2004-1.

[10] En mars 2003, dans deux décisions distinctes, le CRTC a approuvé les tarifs de Bell Canada et de TELUS[3]. Dans la décision portant sur Bell Canada, le CRTC a semblé envisager le maintien des comptes de report établis dans la Décision sur le plafonnement des prix. Il a ordonné, par exemple, que certaines économies de taxe soient attribuées aux comptes de report :

> Dans la décision 2002-34, le Conseil a établi un compte de report en même temps qu'il a appliqué à tous les revenus des services de résidence dans les zones autres que les ZDCE une restriction au niveau de l'ensemble égale au taux d'inflation moins une compensation de la productivité. Le Conseil estime que la proposition d'AT&T Canada visant à attribuer au compte de report des prix plafonds les économies provenant de la TRB de l'Ontario et de la taxe TGE du Québec associées à tous les services plafonnés n'est pas conforme à cette conclusion. Le Conseil conclut que la proposition de Bell Canada qui veut inclure dans le compte de report des prix plafonds les économies provenant de la TRB de l'Ontario et de la taxe TGE du Québec associées aux services locaux de résidence dans les zones autres que ZDCE est conforme à cette conclusion. [Je souligne; par. 32.]

[11] Le 2 décembre 2003, Bell Canada a demandé au CRTC la permission d'utiliser le solde de son compte de report pour étendre à des collectivités rurales et éloignées le service Internet haute vitesse à large bande. Le CRTC a répondu le 24 mars 2004 en sollicitant dans un avis public des propositions relatives à l'utilisation des comptes de report[4]. Conformément à cet avis, le CRTC a tenu une instance publique dans le cadre de laquelle il a sollicité des propositions relatives à l'utilisation des comptes de report des entreprises concernées. La question a fait l'objet d'un examen approfondi et des propositions ont été reçues de nombreuses parties.

[3] Décision de télécom CRTC 2003-15, 18 mars 2003 (en ligne : www.crtc.gc.ca/fra/archive/2003/dt2003-15.htm) et Décision de télécom CRTC 2003-18, 18 mars 2003 (en ligne : www.crtc.gc.ca/fra/archive/2003/dt2003-18.htm).

[4] Avis public de télécom CRTC 2004-1.

2009 CSC 40 (CanLII)

[12] This led to the release of the "Deferral Accounts Decision" on February 16, 2006.[5] In this decision, the CRTC directed how the funds in the deferral accounts were to be used. These directions form the foundation of these appeals.

[13] After considering the various policy objectives outlined in the applicable statute, the *Telecommunications Act*, and the purposes set out in the Price Caps Decision, the CRTC concluded that all funds in the deferral accounts should be targeted for disposal by a designated date in 2006:

> The attachment to this Decision provides preliminary estimates of the deferral account balances as of the end of the fourth year of the current price cap period in 2006. The Commission notes that the deferral account balances are expected to be very large for some ILECs. It also notes the concern that allowing funds to continue to accumulate in the accounts would create inefficiencies and uncertainties.
>
> . . .
>
> Accordingly, the Commission considers it appropriate not only to provide directions on the disposition of all the funds that will have accumulated in the ILECs' deferral accounts by the end of the fourth year of the price cap period in 2006, but also to provide directions to address amounts recurring beyond this period in order to prevent further accumulation of funds in the deferral accounts. The Commission will provide directions and guidelines for disposing of these amounts later in this Decision. [Emphasis added; paras. 58 and 60.]

[14] The CRTC further decided that the deferral accounts should be disbursed primarily for two purposes. As a priority, at least 5 percent of the accounts was to be used for improving accessibility to telecommunications services for individuals with disabilities. The other 95 percent was to be used for broadband expansion in rural and remote communities. Proposals were invited on how the deferral account funds should be applied. If the

[5] Telecom Decision CRTC 2006-9 (online: www.crtc.gc.ca/eng/archive/2006/dt2006-9.htm).

[12] Cela a mené à la publication de la « Décision sur les comptes de report » le 16 février 2006[5]. Dans cette décision, le CRTC a formulé des directives quant à l'utilisation des fonds des comptes de report. Ces directives constituent le fondement des présents pourvois.

[13] Après avoir examiné les divers objectifs inscrits dans la loi applicable, la *Loi sur les télécommunications*, ainsi que les objectifs énoncés dans la décision sur le plafonnement des prix, le CRTC a conclu qu'il fallait viser l'utilisation de la totalité des fonds des comptes de report au plus tard à une date déterminée en 2006 :

> L'annexe de la présente décision fournit des estimations préliminaires des soldes des comptes de report à la fin de la quatrième année de l'actuelle période de plafonnement des prix, en 2006. Le Conseil fait remarquer que les soldes sont censés être très élevés pour certaines ESLT. Il souligne également la crainte que des pratiques non efficientes et des incertitudes ne soient créées s'il permet aux ESLT de continuer à cumuler des fonds dans ces comptes.
>
> . . .
>
> Le Conseil estime donc qu'il est non seulement indiqué qu'il formule des directives quant à l'utilisation de tous les fonds cumulés dans les comptes de report des ESLT d'ici la fin de la quatrième année de la période de plafonnement des prix, soit en 2006, mais qu'il en fournisse aussi concernant l'utilisation des montants récurrents au-delà de cette période afin d'éviter que d'autres fonds ne s'accumulent dans les comptes de report. Plus loin dans la présente décision, le Conseil énoncera les directives et les lignes directrices concernant l'utilisation de ces montants. [Je souligne; par. 58 et 60.]

[14] Le CRTC a également décidé que les fonds des comptes de report devaient être utilisés principalement à deux fins. En priorité, au moins 5 pour 100 du solde des comptes devaient servir à faciliter l'accès des personnes handicapées aux services de télécommunication. Les 95 pour 100 restants devaient être utilisés pour étendre le service à large bande aux collectivités rurales et éloignées. Les entreprises ont été invitées à présenter des propositions

[5] Décision de télécom CRTC 2006-9 (en ligne : www.crtc.gc.ca/fra/archive/2006/dt2006-9.htm).

2009 CSC 40 (CanLII)

proposal as approved was for less than the balance of its deferral account, an affected carrier was to distribute the remaining amount to consumers.

relatives à l'utilisation des fonds des comptes de report pour l'expansion du service à large bande. Si le coût de la proposition approuvée était inférieur au solde de son compte de report, l'entreprise visée devait remettre la somme excédentaire aux consommateurs.

[15] In summary, therefore, the CRTC decided that the affected carriers should focus on broadband expansion and accessibility improvement. It also decided that if these two objectives could be fulfilled for an amount less than the full deferral account balances, credits to subscribers would be ordered out of the remainder. It should be noted that customers were not to be compensated in proportion to what they had paid through these credits because of the potential administrative complexity of identifying these individuals and quantifying their respective shares. Instead, the credits were to be provided to certain current subscribers. Prospective rate reductions could also be used to eliminate recurring amounts in the accounts.

[15] En résumé, le CRTC a donc décidé que les entreprises visées devaient concentrer leurs efforts sur l'extension du service à large bande et l'amélioration de l'accessibilité. Il a en outre décidé que, dans le cas où elles pourraient atteindre ces objectifs sans utiliser la totalité du solde du compte de report, les fonds restants serviraient au versement de crédits aux abonnés. Il convient de souligner que les clients ne devaient pas recevoir un crédit proportionnel à la somme qu'ils avaient payée, étant donné qu'il se serait sans doute avéré trop complexe sur le plan administratif de repérer ces clients et d'établir leurs quotes-parts respectives. Les crédits devaient plutôt être versés à certains abonnés actuels. Des réductions tarifaires futures pouvaient aussi servir à éliminer les montants récurrents dans les comptes.

[16] At the time, the balance in the deferral accounts established under the Price Caps Decision was considerable. Bell Canada's account was estimated to contain approximately $480.5 million, while the TELUS account was estimated at about $170 million.

[16] À l'époque, le solde des comptes de report établis conformément à la Décision sur le plafonnement des prix était considérable. Le compte de Bell Canada s'élevait, selon les estimations, à environ 480,5 millions de dollars, alors que celui de TELUS atteignait environ 170 millions de dollars.

[17] It is helpful to set out how the CRTC explained its decision on the allocation of the deferral account funds. Referencing the importance of telecommunications in connecting Canada's "vast geography and relatively dispersed population", it stressed that Canada had fallen behind in the adoption of broadband services (paras. 73-74). It contrasted the wide availability of broadband service in urban areas with the less developed network in rural and remote communities. Further, it noted that the objectives outlined in the Price Caps Decision and in the *Telecommunications Act* at s. 7(*b*) provided for improving the quality of telecommunications services in those communities, and that their social and economic development would be favoured by an expansion of the national broadband network. In

[17] Il est utile d'indiquer de quelle façon le CRTC a expliqué sa décision sur l'affectation des fonds des comptes de report. Évoquant le caractère essentiel des télécommunications au Canada, pays au « vaste territoire » et à la « population relativement dispersée », le CRTC a insisté sur le retard pris par le Canada dans l'adoption des services à large bande (par. 73-74). Il a souligné le contraste entre la grande disponibilité de ces services dans les zones urbaines et le réseau moins étendu dans les collectivités rurales et éloignées. Il a ajouté que les objectifs énoncés dans la Décision sur le plafonnement des prix et à l'al. 7*b*) de la *Loi sur les télécommunications* comprenaient l'amélioration de la qualité des services de télécommunication dans ces collectivités et que l'expansion du réseau

2009 CSC 40 (CanLII)

its view, this initiative would also provide a helpful complement to the efforts of both levels of government to expand broadband coverage. It therefore concluded that broadband expansion was an appropriate use of a part of the deferral account funds (paras. 73-80).

national à large bande favoriserait leur développement social et économique. À son avis, cette initiative apporterait en outre un complément utile aux efforts déployés par les deux paliers de gouvernement en vue d'étendre la couverture des services à large bande. Il a par conséquent conclu que l'expansion de ces services constituait une utilisation appropriée d'une partie des fonds des comptes de report (par. 73-80).

[18] The CRTC also explained that while customer credits would be consistent with the objectives set out in s. 7 of the *Telecommunications Act* and with the Price Caps Decision, these disbursements should not be given priority because broadband expansion and accessibility services provided greater long-term benefits. Nevertheless, credits effectively balanced the interests of the "three main stakeholders in the telecommunications markets" (para. 115), namely customers, competitors and carriers. It concluded that credits did not contradict the purpose of the deferral accounts, and contrasted one-time credits with a reduction of rates. In its view, credits, unlike rate reductions, did not have a sustained negative impact on competition in these markets, which was the concern the deferral accounts were set up to address (paras. 112-16).

[18] Le CRTC a aussi expliqué que, si l'attribution de crédits aux clients était compatible avec les objectifs énoncés à l'art. 7 de la *Loi sur les télécommunications* et avec la Décision sur le plafonnement des prix, il ne fallait pas pour autant donner la priorité à ces déboursements, étant donné que l'expansion des services à large bande et les services favorisant l'accessibilité seraient plus profitables à long terme. Néanmoins, les crédits permettaient effectivement de concilier les intérêts des « trois principaux intervenants dans les marchés des télécommunications » (par. 115), à savoir les clients, les concurrents et les entreprises titulaires. Le CRTC a conclu que les crédits n'allaient pas à l'encontre de l'objectif des comptes de report et il a souligné la différence entre les crédits uniques et les réductions tarifaires. À son avis, les crédits, contrairement aux réductions tarifaires, n'avaient pas d'incidence négative continue sur la concurrence au sein de ces marchés, crainte à l'origine de la création des comptes de report (par. 112-116).

[19] A dissenting Commissioner expressed concerns over the disposition of the deferral account funds. In her view, the CRTC had no mandate to direct the expansion of broadband networks across the country. The CRTC's policy had generally been to ensure the provision of a basic level of service, not services like broadband, and she therefore considered the CRTC's reliance on the objectives of the *Telecommunications Act* to be inappropriate.

[19] Une conseillère dissidente a exprimé son désaccord au sujet de l'utilisation des fonds du compte de report. À son avis, le CRTC n'avait pas le mandat d'ordonner l'expansion des réseaux à large bande dans l'ensemble du pays. D'une manière générale, le CRTC avait eu pour politique de garantir la prestation d'un service de base, et non celle de services comme les services à large bande. La conseillère estimait par conséquent inapproprié pour le CRTC de se fonder sur les objectifs de la *Loi sur les télécommunications*.

[20] On January 17, 2008, the CRTC issued another decision dealing with the carriers' proposals to use their deferral account balances for the purposes set

[20] Le 17 janvier 2008, le CRTC a rendu une autre décision portant sur les propositions des entreprises titulaires quant à l'utilisation du solde de leur

2009 CSC 40 (CanLII)

out in the Deferral Accounts Decision.[6] Some carriers' plans were approved in part, with the result that only a portion of their deferral account balances was allocated to those projects. Consequently, the CRTC required them to submit, by March 25, 2008, a plan for crediting the balance in their deferral accounts to residential subscribers in non-HCSAs.

[21] Bell Canada, as well as the Consumers' Association of Canada and the National Anti-Poverty Organization, appealed the CRTC's Deferral Accounts Decision to the Federal Court of Appeal. The Deferral Accounts Decision was stayed by Richard C.J. in the Federal Court of Appeal on January 25, 2008. The decision requiring further submissions on plans to distribute the deferral account balances was also stayed by Sharlow J.A. pending the filing of an application for leave to appeal to this Court on April 23, 2008. Both stay orders were extended by this Court on September 25, 2008. The stay orders do not apply to the funds allocated for the improvement of accessibility for individuals with disabilities.

[22] In a careful judgment by Sharlow J.A., the court unanimously dismissed the appeals (2008 FCA 91, 80 Admin. L.R. (4th) 159), concluding that the Price Caps Decision regime always contemplated the future disposition of the deferral account funds as the CRTC would direct, and that the CRTC acted within its broad mandate to pursue its regulatory objectives. For the reasons that follow, I agree with the conclusions reached by Sharlow J.A.

Analysis

[23] The parties have staked out diametrically opposite positions on how the balance of the deferral account funds should be allocated.

[6] Telecom Decision CRTC 2008-1 (online: www.crtc.gc.ca/eng/archive/2008/dt2008-1.htm).

compte de report pour les fins mentionnées dans la Décision sur les comptes de report[6]. Certains plans ont été approuvés en partie seulement, si bien que seule une partie du solde du compte de report des entreprises en cause se trouvait affectée à ces projets. Le CRTC a donc ordonné à ces entreprises de lui présenter, au plus tard le 25 mars 2008, un plan de distribution du solde sous forme de crédits aux abonnés résidentiels des zones autres que les ZDCE.

[21] Bell Canada, de même que l'Association des consommateurs du Canada et l'Organisation nationale anti-pauvreté, ont interjeté appel devant la Cour d'appel fédérale de la Décision sur les comptes de report rendue par le CRTC. Le 25 janvier 2008, le juge en chef Richard de la Cour d'appel fédérale a sursis à l'exécution de cette décision. Un sursis d'exécution a également été ordonné par la juge Sharlow de cette même cour, le 23 avril 2008, à l'égard de la décision exigeant la présentation d'observations complémentaires sur les plans de distribution du solde du compte de report, jusqu'au dépôt d'une demande d'autorisation d'appel devant notre Cour. Le 25 septembre 2008, la Cour a prorogé ces deux ordonnances de sursis, qui ne visent pas les fonds affectés à l'amélioration de l'accès des personnes handicapées aux services de télécommunication.

[22] Dans un jugement soigné rédigé par la juge Sharlow, la Cour d'appel fédérale a unanimement rejeté les appels : 2008 CAF 91, 80 Admin. L.R. (4th) 159 (p. 179). Elle a conclu que le régime institué par la Décision sur le plafonnement des prix a toujours envisagé l'utilisation future des fonds accumulés dans les comptes de report de la manière que prescrirait le CRTC, et que ce dernier a agi dans le cadre du mandat étendu dont il dispose pour la poursuite de ses objectifs de réglementation. Pour les motifs qui suivent, je suis d'accord avec les conclusions de la juge Sharlow.

Analyse

[23] Les parties ont exposé des points de vue diamétralement opposés sur l'affectation du solde des comptes de report.

[6] Décision de télécom CRTC 2008-1 (en ligne : www.crtc.gc.ca/fra/archive/2008/dt2008-1.htm).

2009 CSC 40 (CanLII)

[24] Bell Canada argued that the CRTC had no statutory authority to order what it claimed amounted to retrospective "rebates" to consumers. In its view, the distributions ordered by the CRTC were in substance a variation of rates that had been declared final. TELUS joined Bell Canada in this Court, and argued that the CRTC's order for "rebates" constituted an unjust confiscation of property.

[25] In response, the CRTC contended that its broad mandate to set rates under the *Telecommunications Act* includes establishing and ordering the disposal of funds from deferral accounts. Because the deferral account funds had always been subject to the possibility of disbursement to customers, there was therefore no variation of a final rate or any impermissible confiscation.

[26] The Consumers' Association of Canada was the only party to oppose the allocation of 5 percent of the deferral account balances to improving accessibility, but abandoned this argument during the hearing before the Federal Court of Appeal. Together with the National Anti-Poverty Organization, it argued before this Court that the rest of the deferral account balances should be distributed to customers in full, and that the CRTC had no authority to allow the use of the funds for broadband expansion.

[27] These arguments bring us directly to the statutory scheme at issue.

[28] The *Telecommunications Act* lays out the basic legislative framework of the Canadian telecommunications industry. In addition to setting out numerous specific powers, the statute's guiding objectives are set out in s. 7. Pursuant to s. 47(*a*), the CRTC must consider these objectives in the exercise of *all* of its powers. These provisions state:

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

[24] Pour Bell Canada, le CRTC n'était pas habilité par la loi à ordonner ce qui constituait selon elle des « rabais » rétroactifs aux consommateurs. À son avis, la distribution de fonds ordonnée par le CRTC était essentiellement une modification de tarifs qui avaient été déclarés définitifs. Devant notre Cour, TELUS a plaidé, à l'instar de Bell Canada, que l'ordonnance de « rabais » du CRTC constituait une confiscation injustifiée de biens.

[25] En réponse, le CRTC a fait valoir que le vaste mandat dont il dispose pour la fixation des tarifs en vertu de la *Loi sur les télécommunications* lui permet d'établir et d'ordonner de quelle façon seront utilisés les fonds des comptes de report. Comme les fonds de ces comptes ont toujours été susceptibles d'être remis aux clients, il n'y avait donc aucune modification d'un tarif définitif ni aucune confiscation illégitime.

[26] L'Association des consommateurs du Canada était la seule partie à contester l'affectation de 5 pour 100 du solde des comptes de report à l'amélioration de l'accessibilité, mais elle a abandonné cet argument pendant l'audience devant la Cour d'appel fédérale. Avec l'Organisation nationale anti-pauvreté, elle a soutenu devant notre Cour que le reste du solde des comptes devait être entièrement distribué aux clients et que le CRTC n'avait pas le pouvoir d'autoriser l'utilisation des fonds pour l'expansion du service à large bande.

[27] Ces arguments nous amènent directement au régime législatif en cause.

[28] La *Loi sur les télécommunications* pose le cadre législatif de base de l'industrie des télécommunications au Canada. En plus d'établir plusieurs pouvoirs spécifiques, la loi énonce à l'art. 7 quels sont les grands objectifs visés. Suivant l'al. 47*a*), le CRTC doit tenir compte de ces objectifs dans l'exercice de *tous* ses pouvoirs. Ces dispositions sont ainsi libellées :

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

2009 CSC 40 (CanLII)

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

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

(*c*) to enhance the efficiency and competitiveness, at the national and international levels, of Canadian telecommunications;

(*d*) to promote the ownership and control of Canadian carriers by Canadians;

(*e*) to promote the use of Canadian transmission facilities for telecommunications within Canada and between Canada and points outside Canada;

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

(*g*) to stimulate research and development in Canada in the field of telecommunications and to encourage innovation in the provision of telecommunications services;

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

(*i*) to contribute to the protection of the privacy of persons.

. . .

47. The Commission shall exercise its powers and perform its duties under this Act and any special Act

(*a*) with a view to implementing the Canadian telecommunications policy objectives and ensuring that Canadian carriers provide telecommunications services and charge rates in accordance with section 27;

The CRTC relied on these two provisions in arguing that it was required to take into account a broad spectrum of considerations in the exercise of its rate-setting powers, and that the Deferral Accounts Decision was simply an extension of this approach.

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

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

c) accroître l'efficacité et la compétitivité, sur les plans national et international, des télécommunications canadiennes;

d) promouvoir l'accession à la propriété des entreprises canadiennes, et à leur contrôle, par des Canadiens;

e) promouvoir l'utilisation d'installations de transmission canadiennes pour les télécommunications à l'intérieur du Canada et à destination ou en provenance de l'étranger;

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

g) stimuler la recherche et le développement au Canada dans le domaine des télécommunications ainsi que l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine;

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

i) contribuer à la protection de la vie privée des personnes.

. . .

47. Le Conseil doit [. . .] exercer les pouvoirs et fonctions que lui confèrent la présente loi et toute loi spéciale de manière à réaliser les objectifs de la politique canadienne de télécommunication et à assurer la conformité des services et tarifs des entreprises canadiennes avec les dispositions de l'article 27.

Le CRTC s'est fondé sur ces deux dispositions pour faire valoir qu'il devait tenir compte de toute une gamme de considérations dans l'exercice de ses pouvoirs de tarification et que la Décision sur les comptes de report n'était qu'un prolongement de cette approche.

2009 CSC 40 (CanLII)

[29] The *Telecommunications Act* grants the CRTC the general power to set and regulate rates for telecommunications services in Canada. All tariffs imposed by carriers, including rates for services, must be submitted to it for approval, and it may decide any matter with respect to rates in the telecommunications services industry, as the following provisions show:

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

25. (1) No Canadian carrier shall provide a telecommunications service except in accordance with a tariff filed with and approved by the Commission that specifies the rate or the maximum or minimum rate, or both, to be charged for the service.

. . .

32. The Commission may, for the purposes of this Part,

. . .

(*g*) in the absence of any applicable provision in this Part, determine any matter and make any order relating to the rates, tariffs or telecommunications services of Canadian carriers.

[30] The guiding rule of rate-setting under the *Telecommunications Act* is that the rates be "just and reasonable", a longstanding regulatory principle. To determine whether rates meet this standard, the CRTC has a wide discretion which is protected by a privative clause:

27. (1) Every rate charged by a Canadian carrier for a telecommunications service shall be just and reasonable.

. . .

(3) The Commission may determine in any case, as a question of fact, whether a Canadian carrier has

[29] La *Loi sur les télécommunications* confère au CRTC le pouvoir de fixer et de réglementer, d'une manière générale, les tarifs des services de télécommunication au Canada. Tous les tarifs imposés par les entreprises, y compris les tarifs des services, doivent être soumis pour approbation au CRTC, qui peut statuer sur toute question concernant les tarifs dans l'industrie des services de télécommunication, comme le montrent les dispositions suivantes :

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

25. (1) L'entreprise canadienne doit fournir les services de télécommunication en conformité avec la tarification déposée auprès du Conseil et approuvée par celui-ci fixant — notamment sous forme de maximum, de minimum ou des deux — les tarifs à imposer ou à percevoir.

. . .

32. Le Conseil peut, pour l'application de la présente partie :

. . .

g) en l'absence de disposition applicable dans la présente partie, trancher toute question touchant les tarifs et tarifications des entreprises canadiennes ou les services de télécommunication qu'elles fournissent.

[30] Le principe directeur aux fins d'établissement des tarifs en vertu de la *Loi sur les télécommunications* est que ceux-ci doivent être « justes et raisonnables ». Il s'agit d'un principe établi depuis longtemps en matière de réglementation. Pour déterminer si les tarifs satisfont à cette norme, le CRTC jouit d'un large pouvoir discrétionnaire, protégé par une clause privative :

27. (1) Tous les tarifs doivent être justes et raisonnables.

. . .

(3) Le Conseil peut déterminer, comme question de fait, si l'entreprise canadienne s'est ou non conformée

2009 CSC 40 (CanLII)

complied with section 25, this section or section 29, or with any decision made under section 24, 25, 29, 34 or 40.

. . .

(5) In determining whether a rate is just and reasonable, the Commission may adopt any method or technique that it considers appropriate, whether based on a carrier's return on its rate base or otherwise.

. . .

52. (1) The Commission may, in exercising its powers and performing its duties under this Act or any special Act, determine any question of law or of fact, and its determination on a question of fact is binding and conclusive.

[31] In addition to the power under s. 27(5) to adopt "any method or technique that it considers appropriate" for determining whether a rate is just and reasonable, the CRTC also has the authority under s. 37(1) to order a carrier to adopt "any accounting method or system of accounts" in view of the proper administration of the *Telecommunications Act*. Section 37(1) states:

37. (1) The Commission may require a Canadian carrier

(*a*) to adopt any method of identifying the costs of providing telecommunications services and to adopt any accounting method or system of accounts for the purposes of the administration of this Act;

[32] The CRTC has other broad powers which, while not at issue in this case, nevertheless further demonstrate the comprehensive regulatory powers Parliament intended to grant. These include the ability to order a Canadian carrier to provide any service in certain circumstances (s. 35(1)); to require communications facilities to be provided or constructed (s. 42(1)); and to establish any sort of fund for the purpose of supporting access to basic telecommunications services (s. 46.5(1)).

[33] This statutory overview assists in dealing with the preliminary issue of the applicable standard of review. Although the Federal Court of Appeal

aux dispositions du présent article ou des articles 25 ou 29 ou à toute décision prise au titre des articles 24, 25, 29, 34 ou 40.

. . .

(5) Pour déterminer si les tarifs de l'entreprise canadienne sont justes et raisonnables, le Conseil peut utiliser la méthode ou la technique qu'il estime appropriée, qu'elle soit ou non fondée sur le taux de rendement par rapport à la base tarifaire de l'entreprise.

. . .

52. (1) Le Conseil connaît, dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés au titre de la présente loi ou d'une loi spéciale, aussi bien des questions de droit que des questions de fait; ses décisions sur ces dernières sont obligatoires et définitives.

[31] Outre le pouvoir qui lui est conféré par le par. 27(5) d'utiliser « la méthode ou la technique qu'il estime appropriée » pour déterminer si un tarif est juste et raisonnable, le CRTC peut, en vertu du par. 37(1), imposer à une entreprise l'adoption de « méthodes ou systèmes comptables » en vue de la bonne application de la *Loi sur les télécommunications*. Cette disposition dit ce qui suit :

37. (1) Le Conseil peut [. . .] imposer à l'entreprise canadienne l'adoption d'un mode de calcul des coûts liés à ses services de télécommunication et de méthodes ou systèmes comptables relativement à l'application de la présente loi . . .

[32] Le CRTC possède d'autres pouvoirs étendus qui, s'ils ne sont pas en cause en l'espèce, confirment néanmoins l'ampleur des pouvoirs réglementaires que le législateur a voulu lui conférer. Il peut ainsi ordonner à une entreprise canadienne de fournir des services dans certaines circonstances (par. 35(1)); ordonner la fourniture ou la construction d'installations de télécommunication (par. 42(1)); établir un fonds pour soutenir l'accès à des services de télécommunication de base (par. 46.5(1)).

[33] Ce survol de la loi nous aide à trancher la question préliminaire de la norme de contrôle applicable. Bien que la Cour d'appel fédérale ait accepté

2009 CSC 40 (CanLII)

accepted the parties' position that the applicable standard of review was correctness, Sharlow J.A. acknowledged that the standard of review could be more deferential in light of this Court's decision in *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650, at paras. 98-100. This was an invitation, it seems to me, to clarify what the appropriate standard is.

la position des parties selon laquelle la norme de contrôle applicable était celle de la décision correcte, la juge Sharlow a reconnu que la norme de contrôle pourrait faire davantage appel à la déférence à la lumière de la décision rendue par notre Cour dans *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650, par. 98-100. Il s'agissait, me semble-t-il, d'une invitation à clarifier la question de la norme applicable.

[34] Bell Canada and TELUS concede that the CRTC had the authority to approve disbursements from the deferral accounts for initiatives to improve broadband expansion and accessibility to telecommunications services for persons with disabilities, and that they actually sought such approval. In their view, however, this authority did not extend to what they characterized as retrospective "rebates". Similarly, in the Consumers' appeal the crux of the complaint is with whether the CRTC could direct that the funds be disbursed in certain ways, not with whether it had the authority to direct how the funds ought to be spent generally.

[34] Bell Canada et TELUS admettent que le CRTC avait le pouvoir d'approuver l'utilisation des fonds des comptes de report pour des initiatives visant l'expansion du service à large bande et l'amélioration de l'accès des personnes handicapées aux services de télécommunication, et qu'elles ont effectivement demandé une telle approbation. Mais selon elles, ce pouvoir ne s'étendait pas à la mesure qu'elles ont qualifiée de « rabais » rétroactifs. De même, dans le pourvoi formé par l'Association des consommateurs du Canada, le cœur de la plainte concerne la question de savoir si le CRTC pouvait ordonner que les fonds soient utilisés de certaines façons, et non sur celle de savoir s'il avait le pouvoir d'ordonner de quelle manière générale les fonds devaient être employés.

[35] This means that for the Bell Canada and TELUS appeal, the dispute is over the CRTC's authority and discretion under the *Telecommunications Act* in connection with ordering credits to customers from the deferral accounts. In the Consumers' appeal, it is over its authority and discretion in ordering that funds from the deferral accounts be used for the expansion of broadband services.

[35] Cela signifie que, dans le pourvoi de Bell Canada et de TELUS, le litige porte sur la question de savoir si les pouvoirs discrétionnaires conférés au CRTC par la *Loi sur les télécommunications* lui permettaient d'ordonner l'attribution de crédits aux consommateurs au moyen des comptes de report. Dans le pourvoi formé par l'Association des consommateurs du Canada, il porte sur son pouvoir discrétionnaire d'ordonner que les fonds des comptes de report soient utilisés pour l'expansion des services à large bande.

[36] A central responsibility of the CRTC is to determine and approve just and reasonable rates to be charged for telecommunications services. Together with its rate-setting power, the CRTC has the ability to impose *any* condition on the provision of a service, adopt *any* method to determine whether a rate is just and reasonable and require a carrier to adopt *any* accounting method. It is

[36] Une responsabilité centrale du CRTC consiste à déterminer et à approuver les tarifs justes et raisonnables des services de télécommunication. En plus de son pouvoir de tarification, le CRTC peut assujettir la fourniture d'un service à *toutes* conditions, adopter *toute* méthode qu'il estime appropriée pour déterminer si un tarif est juste et raisonnable et imposer *toute* méthode comptable de son choix à

2009 CSC 40 (CanLII)

obliged to exercise all of its powers and duties with a view to implementing the Canadian telecommunications policy objectives set out in s. 7.

une entreprise. Il doit exercer tous ses pouvoirs et fonctions de manière à réaliser les objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés à l'art. 7.

[37] The CRTC's authority to establish the deferral accounts is found through a combined reading of ss. 27 and 37(1). The authority to establish these accounts necessarily includes the disposition of the funds they contain, a disposition which represents the final step in a process set in motion by the Price Caps Decision. It is self-evident that the CRTC has considerable expertise with respect to this type of question. This observation is reflected in its extensive statutory powers in this regard and in the strong privative clause in s. 52(1) protecting its determinations on questions of fact from appeal, including whether a carrier has adopted a just and reasonable rate.

[37] La lecture conjuguée de l'art. 27 et du par. 37(1) permet de conclure à l'existence du pouvoir du CRTC d'établir les comptes de report. Ce pouvoir s'étend nécessairement à l'utilisation des fonds de ces comptes, utilisation qui constitue la dernière étape du processus mis en branle par la Décision sur le plafonnement des prix. Le CRTC possède de toute évidence une expertise considérable sur ce type de question. En témoignent les pouvoirs étendus qui lui sont conférés à cet égard par le législateur ainsi que la solide clause privative du par. 52(1), selon laquelle ses décisions sur des questions de fait — dont celle de savoir si une entreprise a adopté un tarif juste et raisonnable — ne peuvent faire l'objet d'un appel.

[38] In my view, therefore, the issues raised in these appeals go to the very heart of the CRTC's specialized expertise. In the appeals before us, the core of the quarrel in effect is with the methodology for setting rates and the allocation of certain proceeds derived from those rates, a polycentric exercise with which the CRTC is statutorily charged and which it is uniquely qualified to undertake. This argues for a more deferential standard of review, which leads us to consider whether the CRTC was reasonable in directing how the funds from the deferral accounts were to be used. (See *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 54; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at para. 25; and *VIA Rail Canada*, at paras. 88-100.)

[38] À mon avis, les questions soulevées dans les présents pourvois ressortissent donc à l'essence même de l'expertise spécialisée du CRTC. Le fond du différend concerne en fait la méthode d'établissement des tarifs et l'affectation de certains fonds provenant de ces tarifs, un exercice polycentrique que le législateur a confié au CRTC et pour lequel ce dernier possède une compétence particulière. Ces constatations militent en faveur de l'application d'une norme de contrôle faisant davantage appel à la déférence. La question à laquelle il nous faut répondre est alors celle de savoir si le CRTC a agi raisonnablement lorsqu'il a indiqué de quelle façon devaient être utilisés les fonds des comptes de report. (Voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 54; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 25; et *VIA Rail Canada*, par. 88-100.)

[39] This brings us to the nature of the CRTC's rate-setting power in the context of this case. The predecessor statute for telecommunications rate-setting, the *Railway Act*, R.S.C. 1985, c. R-3, also stipulated that rates be "just and reasonable" (s. 340(1)). Traditionally, those rates were based on a balancing between a fair rate for the consumer and

[39] Cela nous amène à la nature du pouvoir de tarification du CRTC dans le contexte de la présente affaire. Le texte qui régissait auparavant la tarification des télécommunications, soit la *Loi sur les chemins de fer*, L.R.C. 1985, ch. R-3, précisait lui aussi que les tarifs devaient être « justes et raisonnables » (par. 340(1)). Auparavant, ces tarifs étaient

2009 CSC 40 (CanLII)

a fair return on the carrier's investment. (See, e.g., *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1929] S.C.R. 186, at pp. 192-93, and *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140, at para. 65.)

établis de façon à assurer un tarif équitable pour le consommateur et un rendement équitable sur l'investissement de l'entreprise. (Voir, par exemple, *Northwestern Utilities Ltd. c. City of Edmonton*, [1929] R.C.S. 186, p. 192-193, et *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, par. 65.)

[40] Even before the expansive language now found in the *Telecommunications Act*, regulatory agencies had enjoyed considerable discretion in determining the factors to be considered and the methodology that could be adopted for assessing whether rates were just and reasonable. For instance, in dismissing a leave application in *Re General Increase in Freight Rates* (1954), 76 C.R.T.C. 12 (S.C.C.), Taschereau J. wrote:

> [I]f the Board is bound to grant a relief which is just to the public and secures to the railways a fair return, it is not bound to accept for the determination of the rates to be charged, the sole method proposed by the applicant. The obligation to act is a question of law, but the choice of the method to be adopted is a question of discretion with which, under the statute, no Court of law may interfere. [Emphasis added; p. 13.]

[40] Même avant les formulations larges figurant maintenant dans la *Loi sur les télécommunications*, les organismes de réglementation disposaient d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour déterminer les facteurs à prendre en compte et la méthode qu'ils pouvaient adopter pour décider si les tarifs étaient justes et raisonnables. Par exemple, en rejetant une demande d'autorisation dans *Re General Increase in Freight Rates* (1954), 76 C.R.T.C. 12 (C.S.C.), le juge Taschereau a écrit ce qui suit :

> [TRADUCTION] [S]i la Commission est tenue d'accorder une demande qui est juste pour le public et qui assure aux chemins de fer un rendement équitable, elle n'est pas tenue d'accepter, pour la détermination des tarifs qui seront exigés, la seule méthode proposée par la demanderesse. L'obligation d'agir est une question de droit, mais le choix de la méthode est une question relevant de l'exercice du pouvoir discrétionnaire et à l'égard de laquelle, selon le texte de loi, aucun tribunal judiciaire ne peut intervenir. [Je souligne; p. 13.]

In making this determination, he relied on Duff C.J.'s judgment in *Canadian National Railways Co. v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1939] S.C.R. 308, for the following proposition in the particular statutory context of that case:

> The law dictates neither the order to be made in a given case nor the considerations by which the Board is to be guided in arriving at the conclusion that an order, or what order, is necessary or proper in a given case. True, it is the duty of all public bodies and others invested with statutory powers to act reasonably in the execution of them, but the policy of the statue [*sic*] is that, subject to the appeal to the Governor in Council under section 52, in exercising an administrative discretion entrusted to it, the Board itself is to be the final arbiter as to the order to be made. [p. 315]

Pour arriver à cette conclusion, il s'est appuyé sur le jugement rendu par le juge en chef Duff dans *Canadian National Railways Co. c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1939] R.C.S. 308, et sur la proposition suivante faite dans le contexte législatif particulier de cette affaire :

> [TRADUCTION] La loi ne prescrit ni l'ordonnance qui doit être rendue dans une affaire donnée ni les considérations sur lesquelles doit se guider la Commission pour arriver à la conclusion qu'une ordonnance, ou que telle ordonnance particulière, est nécessairement indiquée dans une affaire donnée. Certes, il incombe à tous les organismes publics et autres organismes investis de pouvoirs conférés par la loi d'agir raisonnablement dans l'exercice de ces pouvoirs; mais selon le texte législatif, la Commission est, dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire administratif qui lui est conféré, l'arbitre ultime quant à l'ordonnance qui doit être rendue, sous réserve de l'appel devant le gouverneur en conseil prévu par l'art. 52. [p. 315]

2009 CSC 40 (CanLII)

(See also Michael H. Ryan, *Canadian Telecommunications Law and Regulation* (loose-leaf), at §612.)

(Voir aussi Michael H. Ryan, *Canadian Telecommunications Law and Regulation* (feuilles mobiles), §612.)

[41] The CRTC's already broad discretion in determining whether rates are just and reasonable has been further enhanced by the inclusion of s. 27(5) in the *Telecommunications Act* permitting the CRTC to adopt "any method", language which was absent from the *Railway Act*.

[41] Le large pouvoir discrétionnaire dont le CRTC disposait déjà pour déterminer si les tarifs sont justes et raisonnables a été encore élargi par l'insertion du par. 27(5) dans la *Loi sur les télécommunications*, lequel lui permet d'utiliser « la méthode ou la technique qu'il estime appropriée », une formulation absente de la *Loi sur les chemins de fer.*

[42] Even more significantly, the *Railway Act* contained nothing analogous to the statutory direction under s. 47 that the CRTC must exercise its rate-setting powers with a view to implementing the Canadian telecommunications objectives set out in s. 7. These statutory additions are significant. Coupled with its rate-setting power, and its ability to use any method for arriving at a just and reasonable rate, these provisions contradict the restrictive interpretation of the CRTC's authority proposed by various parties in these appeals.

[42] Plus significatif encore, la *Loi sur les chemins de fer* ne contenait aucune disposition analogue à celle de l'art. 47, qui enjoint au CRTC d'exercer son pouvoir de tarification de manière à réaliser les objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés à l'art. 7. Ces ajouts législatifs sont importants. Conjuguées au pouvoir de tarification du CRTC et à sa faculté d'utiliser la méthode de son choix pour arriver à un tarif juste et raisonnable, les dispositions en question contredisent l'interprétation restrictive des pouvoirs de l'organisme proposée par diverses parties dans les présents pourvois.

[43] This was highlighted by Sharlow J.A. when she stated:

> Because of the combined operation of section 47 and section 7 of the *Telecommunications Act* . . ., the CRTC's rating jurisdiction is not limited to considerations that have traditionally been considered relevant to ensuring a fair price for consumers and a fair rate of return to the provider of telecommunication services. Section 47 of the *Telecommunications Act* expressly requires the CRTC to consider, as well, the policy objectives listed in section 7 of the *Telecommunications Act*. What that means, in my view, is that in rating decisions under the *Telecommunications Act*, the CRTC is entitled to consider any or all of the policy objectives listed in section 7. [para. 35]

[43] La juge d'appel Sharlow a mis en relief cet argument dans le passage suivant de ses motifs :

> Étant donné l'application conjointe des articles 47 et 7 de la *Loi sur les télécommunications* [. . .], la compétence de tarification du CRTC ne se limite pas à la prise en compte des facteurs traditionnellement considérés comme pertinents pour assurer un prix équitable aux consommateurs et un rendement équitable aux fournisseurs de services de télécommunication. L'article 47 de la *Loi sur les télécommunications* prescrit expressément au CRTC de prendre en considération, entre autres, les objectifs de la politique canadienne de télécommunication énumérés à l'article 7 de la même loi. Il s'ensuit à mon avis que le CRTC a le droit, aux fins des décisions de tarification qu'il rend sous le régime de la *Loi sur les télécommunications*, de prendre en considération tous les objectifs de ladite politique énoncés à l'article 7. [par. 35]

[44] It is true that the CRTC had previously used a "rate base rate of return" method, based on a combination of a rate of return for investors in telecommunications carriers and a rate base calculated using the carriers' assets. This resulted in

[44] Il est vrai que le CRTC avait précédemment utilisé une méthode « base tarifaire/taux de rendement », fondée à la fois sur un taux de rendement pour les investisseurs dans les entreprises de télécommunication et une base tarifaire calculée en

2009 CSC 40 (CanLII)

rates charged for the carrier's services that would, on the one hand, provide a fair return for the capital invested in the carrier, and, on the other, be fair to the customers of the carrier.

[45] However, these expansive provisions mean that the rate base rate of return approach is not necessarily the only basis for setting a just and reasonable rate. Furthermore, based on ss. 7, 27(5) and 47, the CRTC is not required to confine itself to balancing only the interests of subscribers and carriers with respect to a particular service. In the Price Caps Decision, for example, the CRTC chose to focus on maximum prices for services, rather than on the rate base rate of return approach. It did so, in part, to foster competition in certain markets, a goal untethered to the direct relationship between the carrier and subscriber in the traditional rate base rate of return approach. A similar pricing approach was adopted by the CRTC in a decision preceding the Price Caps Decision.[7]

[46] The CRTC has interpreted these provisions broadly and identified them as responsive to the evolved industry context in which it operates. In its "Review of Regulatory Framework" decision,[8] it wrote:

> The Act . . . provides the tools necessary to allow the Commission to alter the traditional manner in which it regulates (i.e., to depart from rate base rate of return regulation).
>
> . . .
>
> In brief, telecommunications today transcends traditional boundaries and simple definition. It is an industry, a market and a means of doing business that

[7] Telecom Decision CRTC 97-9, May 1, 1997 (online: www.crtc.gc.ca/eng/archive/1997/DT97-9.htm).

[8] Telecom Decision CRTC 94-19, September 16, 1994 (online: www.crtc.gc.ca/eng/archive/1994/DT94-19.htm).

fonction des actifs des entreprises. Par conséquent, les tarifs exigés pour les services des entreprises, procuraient un rendement équitable sur le capital investi d'une part, et ils étaient justes pour les consommateurs d'autre part.

[45] Toutefois, ces dispositions de portée plus large signifient que l'approche base tarifaire/taux de rendement n'est pas nécessairement la seule façon de fixer un tarif juste et raisonnable. De plus, il ressort des art. 7 et 47 et du par. 27(5) que le CRTC n'est pas tenu de se limiter à la conciliation des intérêts des abonnés et des entreprises à l'égard d'un service donné. Dans la Décision sur le plafonnement des prix, par exemple, le CRTC a choisi de mettre l'accent sur le prix maximum des services plutôt que sur l'approche base tarifaire/taux de rendement. Il l'a fait, en partie, pour favoriser la concurrence au sein de certains marchés, un objectif sans aucun rapport avec la relation entre l'entreprise et l'abonné dans l'approche traditionnelle base tarifaire/taux de rendement. Le CRTC a emprunté une approche similaire fondée sur l'établissement de prix plafonds dans une décision antérieure à la Décision sur le plafonnement des prix[7].

[46] Le CRTC a interprété ces dispositions de manière libérale, considérant qu'elles répondaient au contexte d'une industrie évoluée, dans lequel il s'acquitte de sa mission. Dans sa décision intitulée « Examen du cadre de réglementation »[8], il a écrit ce qui suit :

> La Loi prévoit . . . les moyens par lesquels le Conseil peut modifier la méthode de réglementation traditionnelle (c.-à-d. mettre fin à la réglementation base tarifaire/taux de rendement).
>
> . . .
>
> Bref, les télécommunications d'aujourd'hui transcendent les frontières traditionnelles et les définitions simples. Elles forment une industrie, un marché et un moyen

[7] Décision de télécom CRTC 97-9, 1er mai 1997 (en ligne : www.crtc.gc.ca/fra/archive/1997/dt97-9.htm).

[8] Décision de télécom CRTC 94-19, 16 septembre 1994 (en ligne : www.crtc.gc.ca/fra/archive/1994/DT94-19.htm).

2009 CSC 40 (CanLII)

encompasses a constantly evolving range of voice, data and video products and services. . . .

In this context, the Commission notes that the Act contemplates the evolution of basic service by setting out as an objective the provision of reliable and affordable telecommunications, rather than merely affordable telephone service. [Emphasis added; pp. 6 and 10.]

[47] In *Edmonton (City) v. 360Networks Canada Ltd.*, 2007 FCA 106, [2007] 4 F.C.R. 747, leave to appeal refused, [2007] 3 S.C.R. vii, the Federal Court of Appeal drew similar conclusions, observing that the *Telecommunications Act* should be interpreted by reference to the policy objectives, and that s. 7 justified in part the view that the "Act should be interpreted as creating a comprehensive regulatory scheme" (para. 46). A duty to take a more comprehensive approach was also noted by Ryan, who observed:

> Because of the importance of the telecommunications industry to the country as a whole, rate-making issues may sometimes assume a dimension that gives them a significance that extends beyond the immediate interests of the carrier, its shareholders and its customers, and engages the interests of the public at large. It is also part of the duty of the regulator to take these more far-reaching interests into account. [§604]

[48] This leads inevitably, it seems to me, to the conclusion that the CRTC may set rates that are just and reasonable for the purposes of the *Telecommunications Act* through a diverse range of methods, taking into account a variety of different constituencies and interests referred to in s. 7, not simply those it had previously considered when it was operating under the more restrictive provisions of the *Railway Act*. This observation will also be apposite later in these reasons when the question of "final rates" is discussed in connection with the Bell Canada appeal.

[49] I see nothing in this conclusion which contradicts the ratio in *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, 2003 SCC 28, [2003] 1 S.C.R. 476. In that case, the issue was

de faire des affaires qui englobent une gamme toujours grandissante de services et de produits vocaux, données et vidéo. . .

Dans ce contexte, le Conseil fait observer que la Loi prévoit l'évolution du service de base en établissant, à titre d'objectif, la fourniture de services de télécommunications fiables et abordables, et non pas simplement un service téléphonique abordable. [Je souligne; p. 7 et 11.]

[47] Dans *Edmonton (Ville) c. 360Networks Canada Ltd.*, 2007 CAF 106, [2007] 4 R.C.F. 747, autorisation de pourvoi refusée, [2007] 3 R.C.S. vii, la Cour d'appel fédérale a tiré des conclusions semblables, faisant observer que la *Loi sur les télécommunications* devait être interprétée en fonction des objectifs de la politique et que l'art. 7 justifiait en partie le point de vue selon lequel « il convient d'interpréter la Loi comme établissant un cadre réglementaire complet » (par. 46). L'auteur Michael H. Ryan a lui aussi conclu à l'obligation d'adopter une approche plus globale :

> [TRADUCTION] Vu l'importance de l'industrie des télécommunications pour l'ensemble du pays, les questions de tarification peuvent parfois prendre une dimension qui leur donne une importance débordant les intérêts immédiats de l'entreprise, de ses actionnaires et de ses clients, et où entrent en jeu les intérêts du public en général. L'organisme de réglementation a aussi l'obligation de prendre en considération ces intérêts de caractère plus général. [§604]

[48] Cela conduit inévitablement, me semble-t-il, à la conclusion que le CRTC peut fixer des tarifs justes et raisonnables pour l'application de la *Loi sur les télécommunications* au moyen de toute une gamme de méthodes, en prenant en considération la diversité des parties prenantes et intérêts mentionnés à l'art. 7, et non seulement ceux qu'il prenait en considération quand il s'acquittait de sa mission en vertu des dispositions plus restrictives de la *Loi sur les chemins de fer*. Cette observation sera également pertinente plus loin dans les présents motifs, lorsque la question des « tarifs définitifs » sera examinée dans le cadre du pourvoi de Bell Canada.

[49] Je ne vois rien dans cette conclusion qui contredise le raisonnement sur lequel repose *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, 2003 CSC 28, [2003] 1 R.C.S. 476. Dans

2009 CSC 40 (CanLII)

whether the CRTC could make an order granting cable companies access to certain utilities' power poles. In that decision, the CRTC had relied on the Canadian telecommunications policy objectives to inform its interpretation of the relevant provisions. In deciding that the language of the *Telecommunications Act* did not give the CRTC the power to grant access to the power poles, Gonthier J. for the majority concluded that the CRTC had inappropriately interpreted the Canadian telecommunications policy objectives in s. 7 as power-conferring (para. 42).

cet arrêt, la question était de savoir si le CRTC pouvait rendre une ordonnance pour donner à des câblodistributeurs l'accès aux poteaux électriques de certaines entreprises d'électricité. Dans cette décision, le CRTC s'était fondé sur les objectifs de la politique canadienne de télécommunication pour interpréter les dispositions pertinentes. En décidant que les dispositions de la *Loi sur les télécommunications* ne conféraient pas au CRTC le pouvoir de donner l'accès aux poteaux électriques, le juge Gonthier, qui s'exprimait pour la majorité, a conclu que le CRTC avait mal interprété les objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés à l'art. 7 en concluant qu'ils conféraient des pouvoirs (par. 42).

[50] The circumstances of *Barrie Public Utilities* are entirely distinct from those at issue before us. Here, we are dealing with the CRTC setting rates that were required to be just and reasonable, an authority fully supported by unambiguous statutory language. In so doing, the CRTC was exercising a broad authority, which, according to s. 47, it was required to do "with a view to implementing the Canadian telecommunications policy objectives". The policy considerations in s. 7 were factors that the CRTC was required to, and did, take into account.

[50] Les circonstances de *Barrie Public Utilities* sont complètement différentes de celles dont nous sommes saisis. Ce qui est en cause, en l'espèce, c'est l'établissement par le CRTC de tarifs qui devaient être justes et raisonnables, dans l'exercice d'un pouvoir qui s'appuie incontestablement sur des dispositions législatives non équivoques. Le CRTC se trouvait ainsi à exercer un large pouvoir, pouvoir qu'il devait exercer, selon l'art. 47, « de manière à réaliser les objectifs de la politique canadienne de télécommunication ». Les considérations de politique générale énoncées à l'art. 7 étaient des facteurs dont le CRTC était obligé de tenir compte — ce qu'il a fait.

[51] Nor does this Court's decision in *ATCO* preclude the pursuit of public interest objectives through rate-setting. In that case, Bastarache J. for the majority, took a strict approach to the Alberta Energy and Utilities Board's powers under the applicable statute. The issue was whether the Board had the authority to order the distribution of proceeds by a regulated company to its subscribers from an asset sale it had approved. It was argued that because the Board had the authority to make "further orders" and impose conditions "in the public interest" on any order, it therefore had the ability to order the disposition of the sale proceeds.

[51] L'arrêt *ATCO* de notre Cour n'empêche pas non plus la réalisation, par la fixation de tarifs, d'objectifs relevant de l'intérêt public. Dans cet arrêt, le juge Bastarache, se prononçant pour la majorité, a considéré de façon restrictive les pouvoirs conférés à l'Alberta Energy and Utilities Board par la loi applicable. Il fallait décider si l'organisme avait le pouvoir d'attribuer aux abonnés le produit de la vente des biens d'une entreprise réglementée qu'il avait approuvée. On avait soutenu que, comme l'organisme possédait le pouvoir de rendre « toute autre ordonnance » et d'assortir une ordonnance de conditions nécessaires « dans l'intérêt public », il était par conséquent habilité à ordonner l'attribution du produit de la vente.

2009 CSC 40 (CanLII)

[52] In holding that the Board had no such authority, Bastarache J. relied in part on the conclusion that the Board's statutory power to make orders or impose conditions in the public interest was insufficiently precise to grant the ability to distribute sale proceeds to ratepayers (para. 46). The ability of the Board to approve an asset sale, and its authority to make any order it wished in the public interest, were necessarily limited by the context of the relevant provisions (paras. 46-48 and 50). It was obliged too to adopt a rate base rate of return method to determine rates, pursuant to its governing statute (paras. 65-66).

[52] Pour conclure que l'organisme n'avait pas ce pouvoir, le juge Bastarache s'est fondé en partie sur la conclusion suivant laquelle le pouvoir de l'organisme de rendre des ordonnances ou d'imposer des conditions nécessaires dans l'intérêt public n'était pas suffisamment précis pour lui conférer le pouvoir d'attribuer le produit de la vente aux clients (par. 46). Le pouvoir de l'organisme d'approuver une vente de biens ainsi que son pouvoir de rendre les ordonnances jugées nécessaires dans l'intérêt public étaient nécessairement restreints par le contexte des dispositions pertinentes (par. 46-48 et 50). L'organisme était également tenu, selon sa loi habilitante, d'adopter une méthode base tarifaire/taux de rendement pour fixer les tarifs (par. 65-66).

[53] Unlike *ATCO*, in the case before us, the CRTC's rate-setting authority and its ability to establish deferral accounts for this purpose are at the very core of its competence. The CRTC is statutorily authorized to adopt *any* method of determining just and reasonable rates. Furthermore, it is required to consider the statutory objectives in the exercise of its authority, in contrast to the permissive, free-floating direction to consider the public interest that existed in *ATCO*. The *Telecommunications Act* displaces many of the traditional restrictions on rate-setting described in *ATCO*, thereby granting the CRTC the ability to balance the interests of carriers, consumers and competitors in the broader context of the Canadian telecommunications industry (Review of Regulatory Framework decision, at pp. 6 and 10).

[53] Dans l'affaire dont nous sommes saisis, contrairement à la situation dans *ATCO*, le pouvoir de tarification du CRTC et son pouvoir d'établir des comptes de report à cette fin sont au cœur même de sa compétence. Le CRTC est légalement habilité à utiliser *toute* méthode qui lui semble appropriée pour fixer des tarifs justes et raisonnables. De plus, il est obligé de tenir compte des objectifs énoncés dans la loi dans l'exercice de ses pouvoirs, alors que dans *ATCO* l'instruction de tenir compte de l'intérêt public revêtait un caractère facultatif et vague. La *Loi sur les télécommunications* écarte plusieurs des restrictions traditionnelles en matière de tarification décrites dans *ATCO*, conférant ainsi au CRTC la capacité de concilier les intérêts des entreprises, des consommateurs et des concurrents dans le contexte plus large de l'industrie canadienne des télécommunications (décision relative à l'examen du cadre de réglementation, p. 7 et 11).

[54] The fact that deferral accounts are at issue does nothing to change this framework. No party objected to the CRTC's authority to establish the deferral accounts themselves. These accounts are accepted regulatory tools, available as a part of the Commission's rate-setting powers. As the CRTC has noted, deferral accounts "enabl[e] a regulator to defer consideration of a particular item of expense or revenue that is incapable of being forecast with certainty for the test

[54] Le fait que le litige porte sur des comptes de report ne change rien à cette analyse. Aucune partie n'a contesté le pouvoir du CRTC d'ordonner l'établissement des comptes de report eux-mêmes. Ces comptes sont des outils réglementaires dont on reconnaît que le Conseil peut se servir dans l'exercice de son pouvoir de tarification. Comme l'a souligné le CRTC, les comptes de report permettent à « un organisme de réglementation [de] reporter l'examen d'un article de frais ou de revenu particulier

2009 CSC 40 (CanLII)

year".[9] They have traditionally protected against future eventualities, particularly the difference between forecasted and actual costs and revenues, allowing a regulator to shift costs and expenses from one regulatory period to another. While the CRTC's creation and use of the deferral accounts for broadband expansion and consumer credits may have been innovative, it was fully supported by the provisions of the *Telecommunications Act*.

[55] In my view, it follows from the CRTC's broad discretion to determine just and reasonable rates under s. 27, its power to order a carrier to adopt any accounting method under s. 37, and its statutory mandate under s. 47 to implement the wide-ranging Canadian telecommunications policy objectives set out in s. 7, that the *Telecommunications Act* provides the CRTC with considerable scope in establishing and approving the use to be made of deferral accounts. They were created in accordance both with the CRTC's rate-setting authority and with the goal that all rates charged by carriers were and would remain just and reasonable.

[56] A deferral account would not serve its purpose if the CRTC did not also have the power to order the disposition of the funds contained in it. In my view, the CRTC had the authority to order the disposition of the accounts in the exercise of its rate-setting power, provided that this exercise was reasonable.

[57] I therefore agree with the following observation by Sharlow J.A.:

> The Price Caps Decision required Bell Canada to credit a portion of its final rates to a deferral account, which the CRTC had clearly indicated would be disposed of in due course as the CRTC would direct. There

[9] Telecom Decision CRTC 93-9, July 23, 1993 (online: www.crtc.gc.ca/eng/archive/1993/DT93-9.htm).

qu'on ne peut estimer avec certitude pour l'année-témoin »[9]. Ils ont traditionnellement permis de parer à certaines éventualités, notamment les écarts entre les coûts et revenus prévus et réels, l'organisme de réglementation pouvant déplacer les coûts et dépenses d'une période réglementaire à l'autre. Bien que le CRTC ait peut-être fait preuve d'innovation avec la création et l'utilisation des comptes de report pour l'expansion du service à large bande et le versement de crédits aux consommateurs, ces mesures étaient parfaitement compatibles avec les dispositions de la *Loi sur les télécommunications*.

[55] À mon avis, le vaste pouvoir discrétionnaire conféré au CRTC pour la détermination des tarifs justes et raisonnables exigés par l'art. 27, son pouvoir d'imposer à une entreprise, en vertu de l'art. 37, l'adoption de toute méthode comptable qu'il estime appropriée et l'obligation qui lui est faite par l'art. 47 de veiller à la réalisation des grands objectifs de la politique canadienne de télécommunication énoncés à l'art. 7 indiquent que la *Loi sur les télécommunications* lui donne une latitude considérable pour établir les comptes de report et approuver l'utilisation qui en sera faite. Ces comptes ont été créés conformément au pouvoir de tarification du CRTC et à l'objectif selon lequel tous les tarifs exigés par les entreprises doivent être justes et raisonnables et le demeurer.

[56] Les comptes de report ne rempliraient pas leur fonction si le CRTC n'avait pas aussi le pouvoir de prescrire la manière dont les fonds de ces comptes doivent être employés. Je suis d'avis que le CRTC pouvait, dans l'exercice de son pouvoir de tarification, ordonner l'utilisation de ces comptes, dans la mesure où il exerçait ce pouvoir de manière raisonnable.

[57] Par conséquent, je souscris aux observations suivantes de la juge d'appel Sharlow :

> La décision sur le plafonnement des prix prescrivait à Bell Canada de porter une fraction de ses tarifs définitifs au crédit d'un compte de report, lequel — le CRTC l'a clairement indiqué — serait utilisé en temps voulu de

[9] Décision de télécom CRTC 93-9, 23 juillet 1993 (en ligne : www.crtc.gc.ca/fra/archive/1993/dt93-9.htm).

2009 CSC 40 (CanLII)

is no dispute that the CRTC is entitled to use the device of a mandatory deferral account to impose a contingent obligation on a telecommunication service provider to make expenditures that the CRTC may direct in the future. It necessarily follows that the CRTC is entitled to make an order crystallizing that obligation and directing a particular expenditure, provided the expenditure can reasonably be justified by one or more of the policy objectives listed in section 7 of the *Telecommunications Act*. [Emphasis added; para. 52.]

la manière qu'il prescrirait. Il n'est pas contesté que le CRTC ait le droit d'imposer à un fournisseur de services de télécommunication, en lui prescrivant l'ouverture d'un compte de report, l'obligation éventuelle d'effectuer des dépenses qu'il se réserve de lui ordonner ultérieurement. Il s'ensuit par voie de conséquence nécessaire que le CRTC a le droit de rendre une ordonnance actualisant cette obligation et prescrivant des dépenses déterminées, à condition que l'on puisse plausiblement justifier celles-ci par un ou plusieurs des objectifs de la politique de télécommunication énumérés à l'article 7 de la *Loi sur les télécommunications*. [Je souligne; par. 52.]

[58] This general analytical framework brings us to the more specific questions in these appeals. In the first appeal, Bell Canada relied on Gonthier J.'s decision *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722 ("*Bell Canada (1989)*"), to argue that "final" rates cannot be changed and that the funds in the deferral accounts could not, therefore, be distributed as "rebates" to customers.

[58] Ce cadre d'analyse général nous amène aux questions plus précises soulevées dans les présents pourvois. Dans le premier pourvoi, se fondant sur la décision du juge Gonthier dans l'arrêt *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722 (« *Bell Canada (1989)* »), Bell Canada a plaidé que des tarifs « définitifs » ne peuvent pas être modifiés et que les fonds des comptes de report ne pouvaient donc pas être versés à titre de « rabais » aux clients.

[59] In *Bell Canada (1989)*, the CRTC approved a series of interim rates. It subsequently reviewed them in light of Bell Canada's changed financial situation, and ordered the carrier to credit what it considered to be excess revenues to its current subscribers. Arguing against the CRTC's authority to do so, Bell Canada contended that the CRTC could not order a one-time credit with respect to revenues earned from rates approved by the CRTC, whether the rate order was an interim one or not. Gonthier J. observed that while the *Railway Act* contemplated a positive approval scheme that only allowed for prospective, not retroactive or retrospective rate-setting, the one-time credit at issue was nevertheless permissible because the original rates were interim and therefore inherently subject to change.

[59] Dans *Bell Canada (1989)*, le CRTC avait approuvé une série de tarifs provisoires. Il les avait ensuite réexaminés à la lumière de la nouvelle situation financière de Bell Canada et avait ordonné à l'entreprise de porter au crédit du compte des abonnés actuels ce qu'il considérait comme des revenus excédentaires. Contestant le pouvoir du CRTC de rendre une telle ordonnance, Bell Canada faisait valoir que l'organisme ne pouvait ordonner l'attribution d'un crédit forfaitaire à l'égard de revenus obtenus à partir de tarifs approuvés par le CRTC, que ces tarifs soient fixés dans une ordonnance provisoire ou définitive. Le juge Gonthier a estimé que, si la *Loi sur les chemins de fer* instituait un système positif d'approbation permettant seulement la tarification prospective, et non rétroactive ou rétrospective, le crédit forfaitaire en question était néanmoins permis puisque les tarifs initiaux étaient provisoires et, partant, susceptibles d'être modifiés.

[60] In the current case, Bell Canada argued that the rates had been made final, and that the disposition of the deferral accounts for one-time credits was therefore impermissible. More specifically, it argued that the CRTC's order of one-time credits

[60] En l'espèce, Bell Canada a soutenu que les tarifs avaient été rendus définitifs et que l'utilisation des comptes de report pour l'attribution d'un crédit unique était donc impossible. Elle a fait valoir, plus précisément, que l'ordonnance du CRTC concernant

2009 CSC 40 (CanLII)

from the deferral accounts amounted to retrospective rate-setting as the term was used in *Bell Canada (1989)*, at p. 1749, namely, that their "purpose is to remedy the imposition of rates approved in the past and found in the final analysis to be excessive".

l'attribution d'un crédit unique, au moyen des comptes de report, équivalait à une tarification rétroactive, au sens dans lequel cette expression est utilisée dans *Bell Canada (1989)* à la p. 1749, c'est-à-dire qu'elle « vis[ait] à remédier à l'imposition des taux approuvés antérieurement qui ont été jugés excessifs en dernier ressort ».

[61] In my view, because this case concerns encumbered revenues in deferral accounts (referred to by Sharlow J.A. as contingent obligations or liabilities), we are not dealing with the variation of final rates. As Sharlow J.A. pointed out, *Bell Canada (1989)* is inapplicable because it was known from the outset in the case before us that Bell Canada would be obliged to use the balance of its deferral account in accordance with the CRTC's subsequent direction (para. 53).

[61] Comme la présente affaire porte sur des revenus mis en réserve dans des comptes de report (ce que la juge d'appel Sharlow a appelé des obligations ou dettes éventuelles), il n'y est selon moi pas question de modification de tarifs définitifs. Comme l'a souligné la juge Sharlow, *Bell Canada (1989)* ne s'applique pas, car on savait dès le départ en l'espèce que Bell Canada serait tenue d'utiliser le solde de son compte de report selon les prescriptions ultérieures du CRTC (par. 53).

[62] It would, with respect, be an oversimplification to consider that *Bell Canada (1989)* applies to bar the provision of credits to consumers in this case. *Bell Canada (1989)* was decided under the *Railway Act*, a statutory scheme that, significantly, did not include any of the considerations or mandates set out in ss. 7, 27(5) and 47 of the *Telecommunications Act*. Nor did it involve the disposition of funds contained in deferral accounts.

[62] Ce serait à mon avis simplifier à outrance que de conclure que *Bell Canada (1989)* s'applique et a pour effet d'empêcher en l'espèce le versement de crédits aux consommateurs. L'arrêt *Bell Canada (1989)* a été rendu sous le régime de la *Loi sur les chemins de fer*, un régime législatif qui, il importe de le rappeler, ne comportait aucune des considérations et prescriptions énoncées aux art. 7 et 47 et au par. 27(5) de la *Loi sur les télécommunications*. Il n'y était pas non plus question de l'utilisation des fonds de comptes de report.

[63] In my view, the credits ordered out of the deferral accounts in the case before us are neither retroactive nor retrospective. They do not vary the original rate as approved, which included the deferral accounts, nor do they seek to remedy a deficiency in the rate order through later measures, since these credits or reductions were contemplated as a possible disposition of the deferral account balances from the beginning. These funds can properly be characterized as encumbered revenues, because the rates *always* remained subject to the deferral accounts mechanism established in the Price Caps Decision. The use of deferral accounts therefore precludes a finding of retroactivity or retrospectivity. Furthermore, using deferral accounts to account for the difference between forecast and actual costs and revenues has traditionally

[63] Selon moi, les crédits dont le versement a été ordonné en l'espèce sur les comptes de report ne sont de nature ni rétroactive ni rétrospective. Ils ne modifient pas le tarif initial approuvé, qui comprenait les comptes de report, et ne visent pas non plus à corriger un défaut de l'ordonnance tarifaire définitive au moyen de mesures ultérieures, puisque ces crédits ou réductions avaient été envisagés dès le départ comme utilisation possible du solde des comptes de report. Ces fonds peuvent à juste titre être qualifiés de « revenus mis en réserve », parce que les tarifs définitifs sont *toujours* restés assujettis au mécanisme des comptes de report établi dans la Décision sur le plafonnement des prix. Le recours à des comptes de report empêche donc de conclure qu'il y a eu rétroactivité ou rétrospectivité. De plus, l'utilisation de comptes de report pour tenir compte

2009 CSC 40 (CanLII)

been held not to constitute retroactive rate-setting (*EPCOR Generation Inc. v. Energy and Utilities Board*, 2003 ABCA 374, 346 A.R. 281, at para. 12, and *Reference Re Section 101 of the Public Utilities Act* (1998), 164 Nfld. & P.E.I.R. 60 (Nfld. C.A.), at paras. 97-98 and 175).

[64] The Deferral Accounts Decision was the culmination of a process undertaken in the Price Caps Decision. In the Price Caps Decision, the CRTC indicated that the amounts in the deferral accounts were to be used in a manner contributing to achieving the CRTC's objectives (paras. 409 and 412). In the Deferral Accounts Decision, the CRTC summarized its earlier findings that draw-downs could occur for various purposes, including through subscriber credits (para. 6). When the CRTC approved the rates derived from the Price Caps Decision, the portion of the revenues that went into the deferral accounts remained encumbered. The deferral accounts, and the encumbrance to which the funds recorded in them were subject, were therefore an integral part of the rate-setting exercise ensuring that the rates approved were just and reasonable. It follows that nothing in the Deferral Accounts Decision changed either the Price Caps Decision or any other prior CRTC decision on this point. The CRTC's later allocation of deferral account balances for various purposes, therefore, including customer credits, was not a variation of a final rate order.

[65] The allocation of deferral account funds to consumers was not, strictly speaking, a "rebate" in any event. Instead, as in *Bell Canada (1989)*, these allocations were one-time disbursements or rate reductions the carriers were required to make out of the deferral accounts to their *current* subscribers. The possibility of one-time credits was present from the inception of the rate-setting exercise. From the Price Caps Decision onwards, it was understood that the disposition of the deferral account funds might include an eventual credit to

de la différence entre les coûts et revenus prévus et réels n'est habituellement pas considérée comme une tarification rétroactive (*EPCOR Generation Inc. c. Energy and Utilities Board*, 2003 ABCA 374, 346 A.R. 281, par. 12, et *Reference Re Section 101 of the Public Utilities Act* (1998), 164 Nfld. & P.E.I.R. 60 (C.A.T.-N.), par. 97-98 et 175).

[64] La Décision sur les comptes de report marquait le point culminant d'un processus amorcé avec la Décision sur le plafonnement des prix. Dans cette dernière, le CRTC avait indiqué que les fonds des comptes de report devaient être utilisés de manière à contribuer à la réalisation des objectifs de l'organisme (par. 409 et 412). Dans la Décision sur les comptes de report, le CRTC a résumé ses conclusions antérieures selon lesquelles les fonds des comptes de report pourraient être utilisés à diverses fins, notamment pour accorder des crédits aux abonnés (par. 6). Lorsque le CRTC a approuvé les tarifs découlant de la Décision sur le plafonnement des prix, la partie des revenus qui avait été versée dans les comptes de report est demeurée en réserve. Les comptes de report, et la réserve à laquelle étaient assujettis les fonds inscrits à ces comptes, étaient donc une partie intégrante de l'opération de tarification et garantissaient que les tarifs approuvés étaient justes et raisonnables. Rien dans la Décision sur les comptes de report n'est par conséquent venu modifier la Décision sur le plafonnement des prix ou quelque décision antérieure du CRTC sur cette question. L'affectation ultérieure par le CRTC du solde des comptes de report à diverses fins, dont l'attribution d'un crédit aux clients, ne constituait donc pas une modification d'une ordonnance tarifaire définitive.

[65] De toute façon, l'attribution de fonds des comptes de report aux consommateurs ne constituait pas à proprement parler un « rabais ». Comme dans *Bell Canada (1989)*, ces affectations étaient plutôt des versements ou des réductions tarifaires uniques dont les entreprises devaient faire bénéficier leurs abonnés *actuels* en puisant dans les comptes de report. La possibilité d'un crédit unique était présente dès le début de l'opération de tarification. Dès la décision sur le plafonnement des prix, il était entendu que les fonds des comptes de report

2009 CSC 40 (CanLII)

subscribers once the CRTC determined the appropriate allocation. It was precisely because the rate-setting mechanism approved by the CRTC included accumulation in and disposition from the deferral accounts pursuant to further CRTC orders, that the rates were and continued to be just and reasonable.

pourraient notamment être utilisés pour le versement d'un éventuel crédit aux abonnés une fois que le CRTC aurait déterminé l'affectation souhaitable. C'est précisément parce que le mécanisme de tarification approuvé par le CRTC comprenait l'accumulation de fonds dans les comptes de report et l'affectation de ces fonds conformément à des ordonnances ultérieures du CRTC que les tarifs étaient et sont demeurés justes et raisonnables.

[66] Therefore, rather than viewing *Bell Canada (1989)* as setting a strict rule that subscriber credits can never be ordered out of revenues derived from final rates, it is important to remember Gonthier J.'s concern that the financial stability of regulated utilities could be undermined if rates were open to indiscriminate variation (p. 1760). Nothing in the Deferral Accounts Decision undermined the financial stability of the affected carriers. The amounts at issue were always treated differently for accounting purposes, and the regulated carriers were aware of the fact that the portion of their revenues going into the deferral accounts remained encumbered. In fact, the Price Caps Decision formula would have allowed for *lower* rates than the ones ultimately set, were it not for the creation of the deferral accounts. Those lower rates could conceivably have been considered sufficient to maintain the financial stability of the carriers and were increased only in an effort to encourage market entry by new competitors.

[66] Par conséquent, au lieu de voir dans *Bell Canada (1989)* l'établissement d'une règle stricte selon laquelle il ne serait en aucun cas possible d'ordonner le versement de crédits sur des revenus tirés de tarifs définitifs, il importe de rappeler que le juge Gonthier craignait de voir la stabilité financière des services publics réglementés être minée si les tarifs pouvaient connaître des variations arbitraires (p. 1760). Or, rien dans la Décision sur les comptes de report ne compromettait la stabilité financière des entreprises visées. Les sommes en cause ont toujours fait l'objet d'un traitement comptable différent et les entreprises réglementées savaient que la partie des revenus versée aux comptes de report demeurait en réserve. En fait, la formule établie dans la Décision sur le plafonnement des prix aurait accordé des tarifs *inférieurs* à ceux finalement fixés, n'eût été la création des comptes de report. Ces tarifs inférieurs auraient sans doute pu être jugés suffisants pour maintenir la stabilité financière des entreprises. S'ils ont été augmentés, c'est uniquement pour encourager l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché.

[67] TELUS argued additionally that the Deferral Accounts Decision constituted a confiscation of its property. This is an argument I have difficulty accepting. The funds in the accounts never belonged unequivocally to the carriers, and always consisted of encumbered revenues. Had the CRTC intended that these revenues be used for any purposes the affected carriers wanted, it could simply have approved the rates as just and reasonable and ordered the balance of the deferral accounts turned over to them. It chose not to do so.

[67] TELUS a plaidé en outre que la Décision sur les comptes de report constituait une confiscation de ses biens. Voilà un argument que j'ai de la difficulté à accepter. Les fonds des comptes de report n'ont jamais appartenu sans équivoque aux entreprises et ont toujours consisté dans des revenus mis en réserve. Si le CRTC avait voulu que ces revenus soient utilisés au gré des entreprises visées, il aurait pu simplement approuver les tarifs en les considérant comme justes et raisonnables et ordonner que le solde des comptes de report soit remis aux entreprises en question. Il a choisi de ne pas le faire.

2009 CSC 40 (CanLII)

[68] It is also worth noting that in approving Bell Canada's rates, the CRTC ordered it to allocate certain tax savings to the deferral accounts.[10] Neither the CRTC, nor Bell Canada, could possibly have expected that the company would be able to keep that portion of its rate revenue representing a past liability for taxes that it was in fact not currently liable to pay or defer.

[69] For the above reasons, I would dismiss the Bell Canada and TELUS appeal.

[70] The premise underlying the Consumers' Association of Canada appeal is that the disposition of some deferral account funds for broadband expansion highlighted the fact that the rates charged by carriers were, in a certain sense, not just and reasonable. Consumers can only succeed if it can demonstrate that the CRTC's decision was unreasonable.

[71] At its core, Consumers' primary argument was that the Deferral Accounts Decision effectively forced users of a certain service (residential subscribers in certain areas) to subsidize users of another service (the future users of broadband services) once the expansion of broadband infrastructure was completed. In its view, this was an indication that the rates charged to residential users were not in fact just and reasonable, and that therefore the balance in the deferral accounts, excluding the disbursements for accessibility services, should be distributed to customers.

[72] As previously noted, the deferral accounts were created and disbursed pursuant to the CRTC's power to approve just and reasonable rates, and were an integral part of such rates. Far from rendering these rates inappropriate, the deferral accounts *ensured* that the rates were just and reasonable. And the policy objectives in s. 7, which the CRTC is always obliged to consider, demonstrate

[10] Telecom Decision CRTC 2003-15, at para. 32.

[68] Il convient également de souligner que, en approuvant les tarifs de Bell Canada, le CRTC a ordonné à l'entreprise d'affecter aux comptes de report une partie des économies provenant de certaines taxes[10]. Ni le CRTC ni Bell Canada ne pouvaient s'attendre à ce que l'entreprise soit en mesure de conserver cette partie de ses revenus tirés des tarifs, qui correspondait à une obligation fiscale antérieure qu'elle n'était en réalité pas tenue d'acquitter ni de reporter.

[69] Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi de Bell Canada et de TELUS.

[70] La prémisse du pourvoi de l'Association des consommateurs du Canada est que l'utilisation d'une partie des fonds des comptes de report pour l'expansion du service à large bande a fait ressortir le fait que les tarifs exigés par les entreprises n'étaient pas, en un certain sens, justes et raisonnables. L'Association peut avoir gain de cause uniquement si elle démontre que la décision du CRTC était déraisonnable.

[71] L'Association des consommateurs du Canada fait valoir essentiellement que la Décision sur les comptes de report a dans les faits obligé les utilisateurs d'un certain service (les abonnés résidentiels de certaines zones) à subventionner les utilisateurs d'un autre service (les futurs utilisateurs de services à large bande) une fois achevée l'expansion de l'infrastructure à large bande. À son avis, cela indiquait que les tarifs exigés des utilisateurs résidentiels n'étaient pas en fait justes et raisonnables et que, par conséquent, le solde des comptes de report — abstraction faite des sommes déboursées pour améliorer l'accessibilité des services — devait être distribué aux clients.

[72] Comme je l'ai déjà signalé, les comptes de report ont été créés et utilisés conformément au pouvoir du CRTC d'approuver des tarifs justes et raisonnables, et ils faisaient partie intégrante de ces tarifs. Loin de rendre ces tarifs inappropriés, les comptes de report *garantissaient* que les tarifs étaient justes et raisonnables. En outre, les objectifs de la politique de télécommunication énoncés

[10] Décision de télécom CRTC 2003-15, par. 32.

2009 CSC 40 (CanLII)

that the CRTC need not limit itself to considering solely the service at issue in determining whether rates are just and reasonable. The statute contemplates a comprehensive national telecommunications framework. It does not require the CRTC to atomize individual services. It is for the CRTC to determine a tolerable level of cross-subsidization.

[73] Nor does the traditional approach to telecommunications regulation support Consumers' argument. Long-distance telephone users have long subsidized local telephone users (Price Caps Decision, at para. 2). Therefore, while rates for individual services covered by the *Telecommunications Act* may be evaluated on a just and reasonable basis, rates are not necessarily rendered unreasonable or unjust simply because there is some cross-subsidization between services. (See Ryan, at §604, for the proposition that the CRTC can determine the appropriate extent of cross-subsidization for a given telecommunications carrier.)

[74] In my view, the CRTC properly considered the objectives set out in s. 7 when it ordered expenditures for the expansion of broadband infrastructure and consumer credits. In doing so, it treated the statutory objectives as guiding principles in the exercise of its rate-setting authority. Pursuing policy objectives through the exercise of its rate-setting power is precisely what s. 47 requires the CRTC to do in setting just and reasonable rates.

[75] In deciding to allocate the deferral account funds to improving accessibility services and broadband expansion in rural and remote areas, the CRTC had in mind its statutorily mandated objectives of facilitating "the orderly development throughout Canada of a telecommunications system that serves to . . . strengthen the social and economic fabric of Canada" under s. 7(*a*); rendering "reliable and affordable telecommunications

à l'art. 7, dont le CRTC doit toujours tenir compte, montrent qu'il n'a pas à prendre en considération uniquement le service en cause pour déterminer si les tarifs sont justes et raisonnables. La loi envisage un cadre national global en matière de télécommunications. Elle n'oblige pas le CRTC à atomiser les différents services. Il appartient au CRTC de déterminer le niveau tolérable d'interfinancement.

[73] L'approche traditionnelle en matière de télécommunications ne peut pas non plus être invoquée à l'appui de l'argument de l'Association des consommateurs du Canada. Les usagers du service d'interurbain financent depuis longtemps la téléphonie locale (Décision sur le plafonnement des prix, par. 2). Par conséquent, même si les tarifs des différents services couverts par la *Loi sur les télécommunications* peuvent être évalués selon le critère des tarifs justes et raisonnables, ils ne sont pas nécessairement rendus déraisonnables ou injustes par la seule existence d'un certain interfinancement entre les services. (Voir Ryan, §604, relativement à la proposition suivant laquelle le CRTC peut déterminer le niveau approprié d'interfinancement pour une entreprise de télécommunication donnée.)

[74] J'estime que le CRTC a correctement tenu compte des objectifs énoncés à l'art. 7 quand il a ordonné l'affectation de certaines sommes à l'expansion du service à large bande et au versement de crédits aux consommateurs. Ce faisant, il a considéré les objectifs inscrits dans la loi comme des principes directeurs régissant l'exercice de son pouvoir de tarification. Le fait pour le CRTC de poursuivre les objectifs de la politique dans l'exercice de son pouvoir de tarification constitue précisément ce que l'art. 47 lui demande de faire lorsqu'il fixe des tarifs justes et raisonnables.

[75] En décidant d'utiliser les fonds des comptes de report pour améliorer les services d'accessibilité et pour étendre aux collectivités rurales et éloignées les services à large bande, le CRTC avait à l'esprit les objectifs qui lui sont fixés par le législateur : « favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à [. . .] renforcer la structure sociale et économique du Canada » (al. 7*a*)); « permettre l'accès

2009 CSC 40 (CanLII)

services . . . to Canadians in both urban and rural areas" under s. 7(*b*); and responding "to the economic and social requirements of users of telecommunications services" pursuant to s. 7(*h*).

aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs [et] abordables » (al. 7*b*)); « satisfaire les exigences économiques et sociales des usagers des services de télécommunication » (al. 7*h*)).

[76] The CRTC heard from several parties, considered its statutorily mandated objectives in exercising its powers, and decided on an appropriate course of action. Under the circumstances, I have no hesitation in holding that the CRTC made a reasonable decision in ordering broadband expansion.

[76] Le CRTC a entendu plusieurs parties, il a exercé ses pouvoirs en prenant en considération les objectifs que le législateur lui a imposés et il a décidé les mesures appropriées. Dans les circonstances, je n'hésite pas à conclure que le CRTC a pris une décision raisonnable lorsqu'il a ordonné l'expansion du service à large bande.

[77] I would therefore conclude that the CRTC did exactly what it was mandated to do under the *Telecommunications Act*. It had the statutory authority to set just and reasonable rates, to establish the deferral accounts, and to direct the disposition of the funds in those accounts. It was obliged to do so in accordance with the telecommunications policy objectives set out in the legislation and, as a result, to balance and consider a wide variety of objectives and interests. It did so in these appeals in a reasonable way, both in ordering subscriber credits and in approving the use of the funds for broadband expansion.

[77] Je conclurais donc que le CRTC a fait exactement ce que la *Loi sur les télécommunications* lui demandait de faire. Il avait, en vertu de la loi, le pouvoir de fixer des tarifs justes et raisonnables, d'établir des comptes de report et de prescrire de quelle manière devaient être utilisés les fonds de ces comptes. Il était tenu d'exercer ces pouvoirs en conformité avec les objectifs de la politique de télécommunication énoncés dans la loi et, par conséquent, de soupeser et d'examiner toute une gamme d'objectifs et d'intérêts. Il l'a fait d'une manière raisonnable, à la fois lorsqu'il a ordonné l'attribution de crédits aux abonnés et lorsqu'il a approuvé l'utilisation des fonds pour l'expansion du service à large bande.

[78] I would dismiss the appeals. At the request of all parties, there will be no order for costs.

[78] Je suis d'avis de rejeter les pourvois. À la demande de toutes les parties, aucune ordonnance ne sera rendue quant au dépens.

Appeals dismissed.

Pourvois rejetés.

Solicitors for the appellant/respondent Bell Canada: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Procureurs de l'appelante/intimée Bell Canada : Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Solicitors for the appellant/respondent TELUS Communications Inc. and the respondent TELUS Communications (Québec) Inc.: Burnet, Duckworth & Palmer, Calgary.

Procureurs de l'appelante/intimée TELUS Communications Inc. et l'intimée TELUS Communications (Québec) Inc. : Burnet, Duckworth & Palmer, Calgary.

Solicitors for the appellants/respondents the Consumers' Association of Canada and the National Anti-Poverty Organization and the respondent the Public Interest Advocacy Centre: Paliare, Roland, Rosenberg, Rothstein, Toronto.

Procureurs des appelantes/intimées l'Association des consommateurs du Canada et l'Organisation nationale anti-pauvreté et l'intimé le Centre pour la défense de l'intérêt public : Paliare, Roland, Rosenberg, Rothstein, Toronto.

2009 CSC 40 (CanLII)

Solicitors for the respondent MTS Allstream Inc.: Goodmans, Toronto.

Solicitors for the respondent/intervener the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission: Torys, Toronto.

Procureurs de l'intimée MTS Allstream Inc. : Goodmans, Toronto.

Procureurs de l'intimé/intervenant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes : Torys, Toronto.

2009 CSC 40 (CanLII)