

Bell Canada Appellant;

and

Consumers' Association of Canada, National Anti-Poverty Organization, Inuit Tapirisat of Canada, Taqramiut Nipingat Inc., Mr. S. A. Rowan, and Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Respondents.

File No.: 17676.

1985: April 25; 1986: February 28.

Present: McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain and La Forest JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Taxation — Costs — CRTC rate hearing — Commission empowered to award costs in any proceedings — Costs awarded to interveners — Question whether costs actually incurred by interveners — Whether or not Commission bound by principle of indemnification in award of costs as applied by courts — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 64(2), 73 — Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 2(1) — CRTC Telecommunications Rules of Procedure, SOR/79-554, s. 44(1), (6).

The issue raised in this appeal was whether, in the exercise of the discretion to award costs conferred by s. 73 of the *National Transportation Act*, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission was bound by the principle of indemnification as it is applied in the award of costs by the courts. Bell Canada had challenged the taxation order on the ground that, because of the arrangements for the remuneration of counsel who represented the interveners and for the payment of other expenses of the interventions, the taxation order had the effect of awarding costs for expenses that were not actually incurred by the interveners and thus violated the principle of indemnification or compensation applicable to the award of legal costs by courts. Respondent Consumers' Association of Canada received government funding for participation in a variety of regulatory proceedings and its counsel in the rate hearing was on a "first retainer" with it. Counsel for the other respondents was on retainer from and disburse-

Bell Canada Appelante;

et

Association des consommateurs du Canada, Organisation nationale anti-pauvreté, Inuit Tapirisat du Canada, Taqramiut Nipingat Inc., M. S. A. Rowan et Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes Intimés.

N° du greffe: 17676.

1985: 25 avril; 1986: 28 février.

Présents: Les juges McIntyre, Lamer, Wilson, Le Dain et La Forest.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Taxation — Dépens — Audience du CRTC portant sur les tarifs — Pouvoir du Conseil d'adjudger des frais dans toute procédure — Frais adjugés aux intervenants — Des frais ont-ils été effectivement engagés par les intervenants? — Le Conseil est-il lié par le principe d'indemnisation appliqué dans l'adjudication des frais par les tribunaux? — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 64(2), 73 — Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 2(1) — Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications, DORS/79-554, art. 44(1), (6).

La question soulevée dans le présent pourvoi est de savoir si, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'adjudger des frais que lui confère l'art. 73 de la *Loi nationale sur les transports*, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes est lié par le principe de l'indemnisation tel qu'il est appliqué dans l'adjudication des frais par les tribunaux. Bell Canada conteste l'ordonnance de taxation sur le fondement que, en raison des ententes prévoyant la rémunération de l'avocat qui représentait les intervenants et le paiement des autres dépenses relatives aux interventions, l'ordonnance de taxation a pour effet d'adjudger des frais à l'égard de dépenses qui n'ont pas réellement été engagées par les intervenants et viole ainsi le principe de l'indemnisation applicable à l'adjudication des frais de justice par les tribunaux. L'intimée l'Association des consommateurs du Canada a reçu une aide financière du gouvernement pour sa participation dans un certain nombre de procédures administratives et son avocat à l'audience portant sur les tarifs a reçu une «provision spéciale pour honoraires» (*first retainer*). L'avocat des autres intimés était engagé en vertu d'une provision pour honoraires du Centre pour la promotion de l'intérêt

ments made in connection with the hearing were paid by the Public Interest Advocacy Centre.

Held: The appeal should be dismissed.

The word "costs" in s. 73 must carry the same general connotation as legal costs. It cannot be construed to mean something quite different from or foreign to that general sense of the word, such as an obligation to contribute to the administrative costs of a tribunal or the grant of a subsidy to a participant in proceedings without regard to what may reasonably be considered to be the expense incurred for such participation. The word "costs", therefore, must carry the general connotation of being for the purpose of indemnification or compensation. In view, however, of the nature of the proceedings before the Commission and the financial arrangements of public interest interveners, the discretion conferred on the Commission by s. 73 must include the right to take a broad view of the application of the principle of indemnification or compensation. The Commission should not be bound by the strict view of whether an expense has been actually incurred that is applicable in the courts. It should, for example, be able to fix the expense which may be reasonably attributed to a particular participation by a public interest intervener as being deemed to have been incurred, whether or not as a result of the particular means by which the intervention has been financed there has been any actual out-of-pocket expense. The Commission did not reject the general concept of indemnification or compensation. Rather, it rejected the contention that in its application of the general principle of indemnification or compensation it should be governed by the authorities reflecting the application of that principle in the courts. The Commission, in doing so, did not err in law, so long as it adopted a reasonable approach to what should be deemed to be the expenses incurred for the interventions on behalf of the respondents.

Cases Cited

Ryan v. McGregor (1925), 58 O.L.R. 213; *Bell Canada (Re) and Telecom. Decision CRTC 79-5*, [1982] 2 F.C. 681; *Re Eastwood*, [1974] 3 All E.R. 603; *Armand v. Carr*, [1927] S.C.R. 348; *Northern Engineering & Dev. Co. v. Philip*, [1930] 3 D.L.R. 387; *Re Green, Michaels & Associates Ltd. and Public Utilities Board* (1979), 94 D.L.R. (3d) 641; *Newfoundland & Labrador Hydro v. Newfoundland & Labrador Federation of Municipalities* (1979), 65 A.P.R. 317, 24 Nfld. & P.E.I.R. 317, referred to.

Statutes and Regulations Cited

CRTC Telecommunications Rules of Procedure, SOR/79-554, s. 44(1) (6).

public qui a payé les débours engagés relativement à l'audience.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Le terme «frais» à l'art. 73 doit avoir la même connotation générale que les frais de justice. Il ne peut être interprété de manière à avoir un sens différent du sens général du terme ou étranger à celui-ci, comme l'obligation de contribuer aux frais d'administration d'un tribunal ou comme l'octroi d'une subvention à un participant dans des procédures, sans tenir compte de ce qui peut raisonnablement être considéré comme la dépense engagée à l'égard de cette participation. Le terme «frais» doit donc avoir l'indemnisation pour connotation générale. Compte tenu toutefois de la nature des procédures devant le Conseil et des accords financiers entre les intervenants représentant l'intérêt public, le pouvoir discrétionnaire que confère l'art. 73 au Conseil, doit comprendre le droit d'adopter une interprétation large à l'égard de l'application du principe de l'indemnisation. Le Conseil ne devrait pas être lié par l'opinion stricte applicable devant les tribunaux selon laquelle la dépense doit être réellement engagée. Il devrait, par exemple, pouvoir fixer la dépense qui peut être raisonnablement attribuée à une participation particulière d'un intervenant représentant l'intérêt public et qui est présumée avoir été engagée, que les moyens particuliers en vertu desquels l'intervention a été financée aient entraîné ou non un débours réel. Le Conseil n'a pas rejeté le concept général d'indemnisation. Il a plutôt rejeté l'argument selon lequel dans son application du principe général d'indemnisation, il devrait être régi par la jurisprudence qui est le résultat de l'application de ce principe devant les tribunaux. Ce faisant, le Conseil n'a pas commis d'erreur de droit, dans la mesure où il a adopté une attitude raisonnable en ce qui a trait aux dépenses qui sont présumées avoir été engagées à l'égard des interventions pour le compte des intimés.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *Ryan v. McGregor* (1925), 58 O.L.R. 213; *Bell Canada (Re) et Décision Telecom. CRTC 79-5*, [1982] 2 C.F. 681; *Re Eastwood*, [1974] 3 All E.R. 603; *Armand v. Carr*, [1927] R.C.S. 348; *Northern Engineering & Dev. Co. v. Philip*, [1930] 3 D.L.R. 387; *Re Green, Michaels & Associates Ltd. and Public Utilities Board* (1979), 94 D.L.R. (3d) 641; *Newfoundland & Labrador Hydro v. Newfoundland & Labrador Federation of Municipalities* (1979), 65 A.P.R. 317, 24 Nfld. & P.E.I.R. 317.

Lois et règlements cités

Electrical Power Control Act, 1977 (T.-N.), chap. 92, art. 14(1).

Electrical Power Control Act, 1977 (Nfld.), c. 92, s. 14(1).

Municipal and Public Utility Board Act, 1926 (Man.), c. 33, s. 55.

National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 64(2), 73(1), (2), (3).

Public Utilities Board Act, R.S.A. 1970, c. 302, s. 60.

Railway Act, R.S.C. 1970, c. R-2, s. 2(1).

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (1983), 147 D.L.R. (3d) 37, 48 N.R. 197, dismissing an appeal from a judgment of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission dismissing an appeal from a taxation order. Appeal dismissed.

Bernard Courtois and David Kidd, for the appellant.

K. J. MacDonald and John S. Tyhurst, for the respondent the Consumers' Association of Canada.

J. J. Robinette, Q.C., and *Max Wolpert*, for the respondent the National Anti-Poverty Organization.

Gavin MacKenzie, Gregory van Koughnett and Lisa de Wilde, for the respondent the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

The judgment of the Court was delivered by

LE DAIN J.—The question raised by this appeal is whether, in the exercise of the discretion to award costs conferred by s. 73 of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission is bound by the principle of indemnification as it is applied in the award of costs by the courts.

The appeal is by leave of this Court from the judgment of the Federal Court of Appeal on March 31, 1983 [[1984] 1 F.C. 79] dismissing an appeal, pursuant to s. 64(2) of the Act, from Telecom Decision CRTC 81-5 of March 9, 1981, in which the Commission dismissed an appeal

Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 64(2), 73(1), (2), (3).

Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1970, chap. R-2, art. 2(1).

Municipal and Public Utility Board Act, 1926 (Man.), chap. 33, art. 55.

Public Utilities Board Act, R.S.A. 1970, chap. 302, art. 60.

Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications, DORS/79-554, art. 44(1), (6).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (1983), 147 D.L.R. (3d) 37, 48 N.R. 197, qui a rejeté un appel d'un jugement du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, qui avait rejeté un appel d'une ordonnance de taxation. Pourvoi rejeté.

Bernard Courtois et David Kidd, pour l'appelant.

K. J. MacDonald et John S. Tyhurst, pour l'intimée l'Association des consommateurs du Canada.

J. J. Robinette, c.r., et *Max Wolpert*, pour l'intimée l'Organisation nationale anti-pauvreté.

Gavin MacKenzie, Gregory van Koughnett et Lisa de Wilde, pour l'intimé le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE LE DAIN—La question soulevée dans le présent pourvoi est de savoir si, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'adjuger des frais que lui confère l'art. 73 de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes est lié par le principe de l'indemnisation tel qu'il est appliqué dans l'adjudication des frais par les tribunaux.

Le pourvoi, autorisé par cette Cour, attaque un arrêt de la Cour d'appel fédérale du 31 mars 1983 [[1984] 1 C.F. 79] qui a rejeté un appel interjeté, en vertu du par. 64(2) de la Loi, de la décision Telecom CRTC 81-5 du 9 mars 1981. Dans cette décision le Conseil a rejeté un appel de l'ordon-

from Taxation Order 1980-1 of February 19, 1980. The order taxed the costs awarded by the Commission in Telecom Decision CRTC 78-7 of August 10, 1978 to the respondents as interveners in the hearing of an application by the appellant Bell Canada for a general rate increase.

I

Bell Canada challenged the taxation order on the ground that because of the arrangements for the remuneration of counsel who represented the interveners and for the payment of other expenses of the interventions, the taxation order had the effect of awarding costs for expenses that were not actually incurred by the interveners and thus violated the principle of indemnification or compensation applicable to the award of legal costs by courts.

In issue is the award of counsel fees to the respondent Consumers' Association of Canada ("CAC"), which received government funding for participation in a variety of regulatory proceedings and whose counsel in the rate hearing was on a "first retainer" with it; and the award of costs for counsel fees and disbursements to the respondents National Anti-Poverty Organization, Inuit Tapirisat of Canada, Taqramiut Nipingat Inc., and Mr. S. A. Rowan (hereinafter collectively referred to as "NAPO *et al.*"), who were represented in the rate hearing by Mr. Andrew Roman, counsel on retainer from the Public Interest Advocacy Centre ("PIAC"), which also paid the disbursements incurred in connection with the intervention of NAPO *et al.* It was the contention of Bell Canada that because of CAC's government funding and its retainer arrangement with its counsel it was not put to any additional expense by its counsel's participation in the rate hearing. With respect to the costs awarded to NAPO *et al.*, the essential contention was that the costs had not been incurred by NAPO *et al.* but had been incurred by PIAC, to which NAPO *et al.* had no obligation of payment or reimbursement.

nance de taxation 1980-1 du 19 février 1980. L'ordonnance a taxé les frais adjugés par le Conseil dans la décision Telecom CRTC 78-7 du 10 août 1978 aux intimés à titre d'intervenants relativement à la requête en majoration tarifaire générale présentée par Bell Canada.

I

Bell Canada a contesté l'ordonnance de taxation sur le fondement que, en raison des ententes prévoyant la rémunération de l'avocat qui représentait les intervenants et le paiement des autres dépenses relatives aux interventions, l'ordonnance de taxation avait pour effet d'adjuger des frais à l'égard de dépenses qui n'avaient pas réellement été engagées par les intervenants et violait ainsi le principe de l'indemnisation applicable à l'adjudication des frais de justice par les tribunaux.

La contestation porte sur l'adjudication des honoraires d'avocats à l'intimée l'Association des consommateurs du Canada («ACC»), qui a reçu une aide financière du gouvernement pour participer à un certain nombre de procédures administratives et qui versait à l'avocat à l'audience portant sur les tarifs une «provision spéciale pour honoraires» (*first retainer*); elle porte également sur l'adjudication des frais pour les honoraires d'avocat et débours des intimés, l'Organisation nationale anti-pauvreté, Inuit Tapirisat du Canada, Taqramiut Nipingat Inc., et M. S. A. Rowan (ci-après collectivement mentionné sous le nom de «ONAP *et al.*») qui étaient représentés à l'audience portant sur les tarifs par M^e Andrew Roman, avocat engagé en vertu d'une provision pour honoraires du Centre pour la promotion de l'intérêt public («CPIP»), qui a également payé les débours engagés relativement à l'intervention d'ONAP *et al.* Bell Canada a soutenu que, à cause de l'aide financière accordée par le Gouvernement à l'ACC et de ses accords de provisions pour honoraires avec son avocat, la participation de celui-ci à l'audience portant sur les tarifs n'a pas entraîné de dépenses additionnelles. En ce qui a trait aux frais adjugés à l'ONAP *et al.*, Bell Canada a essentiellement soutenu que ceux-ci n'avaient pas été engagés par l'ONAP *et al.* mais par le CPIP envers qui l'ONAP *et al.* n'avait aucune obligation de paiement ou de remboursement.

The costs were allowed by the taxing officer and confirmed by the Commission on the general ground that they fell within the criteria adopted by the Commission in the exercise of its discretion to award costs to interveners in rate hearings in order to encourage informed public participation in such hearings.

The Federal Court of Appeal unanimously held that the Commission had not erred in law in dismissing the appeal from the taxation order, but the members of the panel differed in their reasons. The majority (Ryan J. and Kelly D.J.) held that the principle of indemnification or compensation applied to an award of costs by the Commission, but that the record did not establish that there had been a violation of that principle in the costs awarded to the respondents. Urie J. held that while the principle of indemnification or compensation was a relevant consideration in the exercise of the Commission's discretion to award costs, the Commission was not limited by that principle but could award costs on a broader basis to ensure effective participation in its hearings. He held that the court should not interfere with the exercise of the Commission's discretion to award costs in this case because it had not been exercised on wrong principles.

II

To understand the principles, as applied to the facts of this case, on which the Commission exercised its discretion, it is necessary to refer at some length to the reasons of the Commission and the taxing officer.

In its Telecom Decision CRTC 78-4 of May 23, 1978 the Commission stated that one of the objectives of its practices and procedures was to "increase the capacity of interveners to participate at public hearings in an informed way" and in the course of a discussion of possible forms of financial assistance to interveners it made the following statement of principle with respect to the award of costs to them:

Les frais ont été adjugés par l'agent taxateur et confirmés par le Conseil sur le fondement général qu'ils étaient visés par le critère adopté par le Conseil dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'adjuger des frais aux intervenants dans des audiences portant sur les tarifs afin d'encourager une participation éclairée du public à ces audiences.

La Cour d'appel fédérale, à l'unanimité, a décidé que le Conseil n'avait commis aucune erreur de droit lorsqu'il a rejeté l'appel contre l'ordonnance de taxation, mais les membres de la Cour ont exposé des motifs différents. Les juges de la majorité (le juge Ryan et le juge suppléant Kelly) ont jugé que le principe de l'indemnisation s'appliquait à une adjudication de frais par le Conseil, mais que le dossier n'établissait pas qu'il y avait eu violation de ce principe dans l'adjudication des frais aux intimés. Le juge Urie a conclu que bien que le principe de l'indemnisation constituât une considération pertinente dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Conseil d'adjuger des frais, celui-ci n'était pas limité par ce principe mais pouvait adjuger des frais de manière beaucoup plus large pour assurer une participation efficace à ses audiences. Il a conclu que la cour ne devait pas intervenir dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Conseil d'adjuger des frais en l'espèce parce que ce pouvoir n'avait pas été exercé sur le fondement de principes erronés.

II

Afin de comprendre les principes, tels qu'ils ont été appliqués aux faits de l'espèce, en vertu desquels le Conseil a exercé son pouvoir discrétionnaire, il est nécessaire de mentionner en détail les motifs du Conseil et de l'agent taxateur.

Le Conseil, dans sa décision Telecom CRTC 78-4 du 23 mai 1978 a déclaré que l'un des objectifs de ses pratiques et procédures était de «favoriser une participation plus documentée des intervenants aux audiences publiques» et dans le cadre d'une discussion des formes possibles d'aide financière accordées aux intervenants, il a fait la déclaration de principe suivante en ce qui a trait à l'adjudication des frais à leur égard:

In the case of rate hearings, the Commission has concluded that costs may be awarded against an applicant, when the intervener meets the criteria set out in s. 52 of the Draft Rules, and subject to the circumstances of each case. These criteria were developed following a consideration of the factors used by the Alberta Public Utilities Board and the Ontario Energy Board, two agencies which have adopted a similar practice. Costs will only be available to interveners who have participated in a responsible way, and have contributed to a better understanding of the issues by the Commission. As noted above, costs will not be available to interveners who already have funding from government or other sources that would in the Commission's opinion enable them to participate in the case.

The criteria referred to in the above passage were set out in s. 52(1) of the Draft CRTC Telecommunications Rules of Procedure, published at the same time as Decision 78-4, as follows:

52.(1) In any proceeding under this Part, the Commission may award costs against the applicant to any intervener who

- (a) has a substantial interest in the outcome of the proceeding, or represents the interests of a substantial number or class of subscribers,
- (b) has participated in a responsible way,
- (c) has contributed to a better understanding of the issues by the Commission, and
- (d) does not have sufficient financial resources available to enable it to prosecute its interest adequately, having regard to the financial implications of the application for the intervener, or, where the intervener represents the interests of a group or class of subscribers, for each member thereof, and the intervener requires the assistance provided by costs to do so.

Subsection 52(5) of the Draft Rules should also be noted:

52. ...

(5) Costs awarded under this section shall be taxed by the General Counsel of the Commission or by such officer as may be appointed by the Commission, and shall not exceed those necessarily and reasonably incurred by the intervener in connection with its intervention and, where the Commission has prescribed a scale of costs, shall not exceed the amounts so prescribed.

Dans le cas des audiences portant sur des tarifs, le Conseil a conclu que les frais d'instance peuvent être à la charge d'un requérant lorsque l'intervenant satisfait aux critères exposés à l'article 52 du projet de règles de procédure et sous réserve des particularités de chaque cas. Ces critères sont issus d'un examen des facteurs utilisés par Alberta Public Utilities Board et par Ontario Energy Board, deux organismes qui ont adopté une procédure semblable. Les frais d'instance ne seront accordés qu'aux intervenants ayant apporté une contribution valable et qui ont ainsi aidé le Conseil à une meilleure compréhension des questions à l'étude. Comme nous l'avons fait remarquer ci-haut, les frais ne seront pas accordés aux intervenants qui bénéficient déjà d'un financement gouvernemental ou d'une autre source, si ce financement leur permet, selon le Conseil, de participer à l'étude du cas.

Les critères mentionnés ci-dessus ont été établis au par. 52(1) du projet de règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications, publié en même temps que la décision Telecom 78-4. Voici ce passage:

52.(1) Dans toute procédure selon la présente partie, le Conseil peut accorder des frais contre le requérant à tout intervenant qui:

- a) a un intérêt significatif dans le résultat de la procédure, ou qui représente un nombre significatif ou une catégorie d'abonnés;
- b) a participé de façon sérieuse;
- c) a contribué à une meilleure compréhension du litige par le Conseil; et
- d) n'a pas les ressources financières suffisantes pour lui permettre de défendre son intérêt de façon satisfaisante, compte tenu des conséquences financières que comporte la requête à son égard, ou lorsqu'il représente une catégorie d'abonnés, à l'égard de chacun d'entre eux, si l'intervenant demande des frais pour soutenir sa démarche.

Il convient également de mentionner le par. 52(5) du projet de règles:

52. ...

(5) Les frais accordés selon la présente règle doivent être taxés par l'Avocat en chef du Conseil ou par tout autre fonctionnaire que le Conseil peut nommer à cet effet, et ne doivent pas dépasser les frais nécessaires et raisonnables encourus par l'intervenant en raison de son intervention, et lorsque le Conseil a établi une liste des frais, les sommes ainsi fixées.

In its Telecom Decision CRTC 78-7 of August 10, 1978 the Commission made the following general statement with respect to the award of costs to the interveners in the Bell Canada rate hearing:

The Commission has decided to award costs to a number of interveners, as set out in detail below. In each case, the costs are to be paid by the applicant, as taxed by the General Counsel for the Commission, and may be included by the applicant as part of its expenses for regulatory purposes. At the hearing, the question arose as to whether certain interveners had been awarded government funding, specifically, although not necessarily entirely, for the purpose of intervention in this rate case. In his taxation, General Counsel will take these forms of funding into account in the application of the Commission's principles as noted in Decision 78-4 and Section 52(1)(d) of the Draft Rules.

The award of costs to CAC in Telecom Decision 78-7 was originally in the following terms:

2. Awards

(a) The Consumers' Association of Canada

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

The Commission considers that participation in regulatory matters affecting its membership is a normal function of an association such as the C.A.C., and that a portion of its membership fees and annual budget can be deemed to be directed towards this participation. Accordingly, the Commission does not award costs to the Association for its administrative and routine expenses, including those related to the appearance of its counsel, a full-time employee of the Association. The Commission does however, subject to written confirmation from the C.A.C. that it is formally applying for costs, award costs to the C.A.C. in respect of its expenses associated with Dr. Gordon's appearance.

Le Conseil dans sa décision Telecom CRTC 78-7 du 10 août 1978 a fait la déclaration générale suivante en ce qui a trait à l'adjudication des frais aux intervenants à l'audience relative à la requête en majoration tarifaire présentée par Bell Canada:

Le Conseil a décidé d'accorder l'adjudication des frais à un certain nombre d'intervenants, comme exposé en détail ci-dessous. Dans chaque cas, les frais devront être payés par la requérante, imposés par l'avocat général du Conseil, et pouvaient être inclus dans le bilan de la requérante comme dépenses aux fins de réglementation. Lors de l'audience, on a soulevé la question à savoir si certains intervenants avaient joui d'une aide financière partielle sinon totale du gouvernement, leur permettant de présenter une intervention dans le présent cas de demande de hausse tarifaire. Dans son imposition, l'avocat général tiendra compte de ces formes de financement dans l'application des principes du Conseil, comme exposé dans la décision 78-4 et dans l'article 52(1)d) du projet de règles.

L'adjudication des frais à l'ACC dans la décision Telecom 78-7 a, à l'origine, été établie de la manière suivante:

2. Adjudication des frais

a) L'Association des consommateurs du Canada

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

Le Conseil considère que la participation à des questions de réglementation intéressant ses membres constitue une fonction normale d'une association comme l'A.C.C., et qu'une portion de ses frais d'adhésion et de son budget annuel peut être consacrée à ce genre de participation. Par conséquent, le Conseil n'accorde pas l'adjudication des frais à ladite Association pour ses dépenses administratives et ordinaires, qui comprennent la comparaison de son avocat, employé à temps plein. Le Conseil accorde cependant l'adjudication des frais à l'A.C.C. pour les dépenses rattachées à la comparution de M. Gordon, à la condition que l'A.C.C. lui confirme par écrit sa demande de se voir octroyer des frais.

By Telecom Decision CRTC 80-1 of January 4, 1980 the Commission amended its award of costs to CAC by removing the limitation in the second paragraph above for reasons indicated as follows:

Uncontested affidavit evidence submitted by the CAC established that: (a) no portion of the membership fees of this Association are allocated to participation in rate hearings; and (b) counsel to the CAC is not a full time employee of the Association. These facts have convinced the Commission that the wording employed in the award of costs to the CAC was inappropriately narrow in scope.

Therefore, the second paragraph on page 108 of Decision 78-7, 4 C.R.T. 359, cited above, is deleted and replaced with the following: "The Commission accordingly awards costs to the CAC."

The award of costs to *NAPO et al.* in Telecom Decision 78-7 was in the following terms:

2. Awards

(e) The National Anti-Poverty Organization, Inuit Tapirisat of Canada, Taqramiut Nipingat Inc. and Mr. S.A. Rowan

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

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

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

In its Telecom Decision 80-1 reviewing the above awards, the Commission indicated that future awards of costs to interveners would be governed by s. 44 of the *CRTC Telecommunications Rules of Procedure*, SOR/79-554, which were adopted by Telecom Order CRTC 79-297 of July 20, 1979. Subsections (1) and (6) of s. 44 of the adopted rules are as follows:

Par sa décision Telecom CRTC 80-1 du 4 janvier 1980, le Conseil a modifié son adjudication des dépens à l'ACC en éliminant la restriction contenu dans le deuxième paragraphe ci-dessus, pour les motifs suivants:

Un affidavit a été présenté par l'A.C.C. pour établir que
a) aucune portion de ses frais d'adhésion n'était allouée à la participation à des audiences relatives aux tarifs et
b) que son avocat n'était pas employé à plein temps. Ces faits ont convaincu le Conseil que le libellé employé dans la taxation des frais de l'A.C.C. était trop restrictif.

Par conséquent, le deuxième paragraphe de la page 108 de la décision 78-7, 4 R.T.C. 359, susmentionné, est supprimé et remplacé par la phrase suivante: «Par conséquent, le Conseil accorde l'adjudication des frais à l'A.C.C.».

L'adjudication des frais à *l'ONAP et al.* dans la décision Telecom 78-7 a été la suivante:

2. Adjudication des frais

(e) L'organisation nationale anti-pauvreté, Inuit Tapirisat du Canada, Taqramiut Nipingat Inc. et M. S.A. Rowan

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

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

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

Le Conseil a, par sa décision Telecom 80-1 qui examine les adjudications mentionnées ci-dessus, indiqué que, désormais, les adjudications des frais aux intervenants seraient régies par l'art. 44 des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*, DORS/79-554, qui ont été adoptées par l'ordonnance Telecom CRTC 79-297 du 20 juillet 1979. Voici les paragraphes (1) et (6) de l'art. 44 des règles qui ont été adoptées:

44. (1) In any proceeding under this Part, the Commission may award costs to be paid by the regulated company to any intervenor who

(a) has, or is representative of a group or class of subscribers that has, an interest in the outcome of the proceeding of such a nature that the intervenor or group or class of subscribers will receive a benefit or suffer a detriment as a result of the order or decision resulting from the proceeding;

(b) has participated in a responsible way; and

(c) has contributed to a better understanding of the issues by the Commission.

(6) Costs awarded under this section

(a) shall be taxed by the General Counsel of the Commission or by such officer as may be appointed by the Commission;

(b) shall not exceed those necessarily and reasonably incurred by the intervenor in connection with its intervention; and

(c) where the Commission has prescribed a scale of costs based on prevailing market rates, shall not exceed the amounts so prescribed.

In his Taxation Order 1980-1, the taxing officer, Mr. David E. Osborn, considered whether the Commission's direction to take government funding into consideration included government funding for general purposes as well as government funding specifically earmarked for the particular rate hearing. After discussion of this question and consideration of Bell Canada's submissions against the award of costs to CAC and NAPO *et al.* based on the government funding received by CAC and PIAC, the relationship between CAC and its counsel, and the fact that the costs incurred in the intervention of NAPO *et al.* were paid by PIAC, the taxing officer concluded as follows:

I have concluded, after a consideration of all the facts and arguments, that the interpretation submitted on behalf of Bell Canada cannot be sustained. To do so would, in ultimate practical effect, weaken or destroy the principle which the Commission set out to accomplish in Decision 78-4. In my opinion, the Commission's position in 78-4 and the Draft Rules can be summarized as follows: informed participation in public hearings should be encouraged; the awarding of costs is a necessary, or at least desirable, method of so doing; the costs

44. (1) Dans toute instance instituée en vertu de la présente partie, le Conseil peut adjuger les frais contre la société réglementée en faveur de tout intervenant

a) qui agit en son propre nom ou au nom d'un groupe ou d'une catégorie d'abonnés et à qui l'ordonnance ou la décision rendue porte avantage ou préjudice;

b) qui a participé à la procédure de façon sérieuse; et

c) qui a aidé à faire mieux comprendre le litige au Conseil.

(6) Les frais accordés en vertu du présent article

a) sont taxés par le chef du Contentieux du Conseil ou par tout autre fonctionnaire désigné à cette fin par le Conseil;

b) ne doivent pas dépasser les frais nécessaires et raisonnables engagés par l'intervenant pour son intervention; et

c) lorsque le Conseil a établi un barème selon les taux courants du marché, ne doivent pas dépasser les sommes prévues.

L'agent taxateur, M^e David E. Osborn, a examiné dans son ordonnance de taxation 1980-1 si la directive du Conseil selon laquelle il fallait tenir compte de l'aide financière du gouvernement, comprenait l'aide financière gouvernementale pour des fins générales ainsi que l'aide financière qui était destinée spécialement à l'audience portant sur le tarif en particulier. Après avoir analysé cette question et examiné les arguments de Bell Canada contre l'adjudication des frais à l'ACC et à l'ONAP *et al.* fondés sur l'aide financière du gouvernement qu'ont reçue l'ACC et CPIP, sur la relation qui existe entre l'ACC et son avocat et sur le fait que les frais engagés dans l'intervention de l'ONAP *et al.* avaient été payés par le CPIP, l'agent taxateur a conclu de la manière suivante:

Après avoir examiné tous les faits et les arguments, je suis arrivé à la conclusion que l'interprétation proposée au nom de Bell Canada ne peut être retenue. L'adopter reviendrait, en fin de compte, à diluer ou à détruire le principe que le Conseil a entrepris d'appliquer dans la décision 78-4. À mon avis, la position du Conseil dans la décision 78-4 et le projet de Règles de procédure peuvent se résumer comme suit: il faut favoriser une participation éclairée aux audiences publiques; l'adjudication des frais constitue un moyen essentiel, ou du moins

awarded shall not exceed those necessarily and reasonably incurred by the intervenor and, more particularly, those parties who have received some form of public funding to participate before the CRTC should not receive a double recovery by means of an award of costs.

Some light is perhaps thrown on the view which he took of the application of the principle of indemnification by the following passage in his order:

I have reviewed the cases referred to me by counsel for all parties, but I have not found conclusive authority therein for purposes of the present case. Most of them deal with costs in a traditional legal context, and assume a traditional relationship between counsel, client and tribunal. Regulatory agencies and public interest interveners pose different problems and, while legal cases can be a useful guide in the area of costs, particularly with respect to quantum, the approach to the problems in this case cannot, in my opinion, be circumscribed by a strict application of traditional legal principles. Therefore, I have interpreted the Commission's decision in light of the knowledge that public participation is a fragile concept, more talked about than realized, that public interest advocacy groups offer a different, but no less valuable, approach to participation than does the traditional solicitor-client form, and that a restrictive interpretation of a costs award by the officer responsible for implementing it would serve no useful public purpose.

The taxing officer acted on certain assumptions or findings of fact concerning the nature of the government funding received by CAC and PIAC and the understanding between NAPO *et al.* and PIAC concerning payment or reimbursement of costs for counsel fees and disbursements. He accepted the statements of counsel that CAC and PIAC had received government funding for the general purpose of participation in regulatory proceedings but that none of it was specifically earmarked for participation in the Bell Canada rate hearing. With respect to the obligation, if any, of NAPO *et al.* to pay for the services of Mr. Roman or to reimburse PIAC for the cost of such services and the disbursements made on behalf of NAPO *et al.*, he expressed the following conclusion:

souhaitable, d'y arriver; les frais adjugés ne doivent pas dépasser les dépenses nécessaires et raisonnables engagées par l'intervenant; et, en particulier, les parties qui ont bénéficié d'une certaine forme de financement gouvernemental pour comparaître devant le CRTC ne devraient pas recevoir une double indemnisation par suite de l'adjudication des frais.

Le passage suivant de son ordonnance explique peut-être l'opinion qu'il a adoptée à l'égard de l'application du principe de l'indemnisation:

J'ai passé en revue les causes qui m'ont été signalées par les avocats de toutes les parties et je n'ai pas pu y trouver des preuves concluantes pour les fins de cette affaire. La plupart d'entre elles traite de la question des frais dans un contexte juridique classique et suppose des rapports de type traditionnel entre l'avocat, le client et le tribunal. Les organismes de réglementation et les groupes de pression qui interviennent posent des problèmes différents et, même si les causes judiciaires peuvent constituer un guide utile dans le domaine des frais, en particulier pour ce qui est de leur montant, l'attitude à adopter devant les problèmes posés par l'affaire en cause ne peut pas être déterminée par une application stricte des principes juridiques classiques. J'ai donc interprété la décision du Conseil en sachant que la participation du public est un concept fragile, plus facile à discuter qu'à réaliser, que les groupes de promotion de l'intérêt public offrent une approche différente mais néanmoins précieuse à la participation comparativement à la formule avocat-client traditionnelle et qu'une interprétation restrictive de l'adjudication des frais par l'agent responsable ne serait d'aucune utilité pour le public.

L'agent taxateur a agi en se fondant sur certaines hypothèses ou certaines conclusions de fait concernant la nature de l'aide financière du gouvernement qu'ont reçue l'ACC et CPIP et sur l'entente entre ONAP *et al.* et CPIP concernant le paiement ou le remboursement des frais relatifs aux honoraires d'avocat et débours. Il a admis les déclarations de l'avocat selon lesquelles l'ACC et le CPIP avaient reçu de l'aide financière du gouvernement dans le but général de participer à des procédures administratives mais qu'aucune partie de cette aide n'était précisément destinée à la participation à l'audience relative à la requête en majoration tarifaire présentée par Bell Canada. En ce qui a trait à l'obligation, s'il y en avait une, de l'ONAP *et al.* de payer les services de M^e Roman ou de rembourser au CPIP le coût de ces services et les débours engagés pour le compte de l'ONAP *et al.*, il a conclu de la façon suivante:

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

In the result, the taxing officer concluded that the disputed allowance of counsel fees to CAC and counsel fees and disbursements to NAPO et al. fell within the criteria established by the Commission for the award and taxation of costs to interveners.

In its Telecom Decision 81-5 dismissing the appeal from Taxation Order 1980-1, after reviewing the principles laid down in its previous decisions, the taxing officer's reasons and Bell Canada's submissions with respect to the effect that should be given to the government funding of CAC and PIAC and the principle of indemnification, the Commission said:

The Commission considers that the active participation of established organizations such as CAC and NAPO et al in regulatory proceedings is desirable in view of their continuing interest and knowledge base in the field. In the Commission's view, the adoption of Bell's argument concerning double recovery would in effect mean that only *ad hoc* organizations could expect to obtain awards of costs from the Commission. Such organizations would not likely have the base for informed participation upon which established organizations such as CAC and NAPO et al can build their specific interventions. Such organizations are called upon to intervene in a number of regulatory proceedings and the Commission has concluded that the taxing officer did not err in principle when he interpreted the Commission's direction to take into account government funding as a direction to deduct from awards of costs only funds specifically designated for the 1978 Bell rate case.

In the Commission's view, the application of the principle of indemnification upon which Bell relies would not be appropriate in regulatory proceedings before it. In

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

En définitive, l'agent taxateur a conclu que l'adjudication contestée relative aux honoraires d'avocat à l'ACC et aux honoraires d'avocat et débours à l'ONAP et al. était visée par le critère établi par le Conseil pour l'adjudication et la taxation des frais aux intervenants.

Dans sa décision Telecom 81-5 qui a rejeté l'appel de l'ordonnance de taxation 1980-1, le Conseil a dit après avoir examiné les principes établis dans ses décisions précédentes, les motifs de l'agent taxateur et les arguments de Bell Canada en ce qui a trait à l'effet qui devrait être donné à l'aide financière du gouvernement accordée à l'ACC et au CPIP et le principe de l'indemnisation:

Le Conseil considère que la participation active d'organismes établis tels que l'A.C.C. et l'O.N.A.P. et al. aux instances de réglementation est souhaitable parce qu'ils s'intéressent à ce domaine et qu'ils le connaissent bien. Le Conseil juge que l'adoption de l'argument de Bell au sujet du double dédommagement signifierait que seuls les organismes *ad hoc* pourraient espérer obtenir du Conseil l'adjudication de leurs frais. Il est peu probable que ces organismes aient en mains (*sic*) les éléments de base d'une participation étoffée à partir desquels des organismes comme l'A.C.C. et l'O.N.A.P. et al. peuvent préparer leurs interventions. De tels organismes sont appelés à intervenir dans un certain nombre de procédures de réglementation et le Conseil conclut que l'agent taxateur n'a pas commis d'erreur de principe lorsqu'il a interprété la directive du Conseil de telle sorte qu'il devait déduire des frais adjugés seulement les fonds désignés expressément pour la requête en majoration tarifaire de Bell en 1978.

Le Conseil est d'avis qu'il ne serait pas approprié d'appliquer le principe de l'indemnisation sur lequel Bell se fonde dans ses procédures de réglementation. Il pense

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

The Commission concluded:

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

III

The issue is whether the award and taxation of costs for counsel fees to CAC and for counsel fees and disbursements to NAPO *et al.* on the basis and in the circumstances indicated in the decisions of the Commission and the taxation order fell within the proper exercise of the discretion with respect to costs conferred on the Commission by s. 73 of the *National Transportation Act* as follows:

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

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

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

By section 43 of the Act the word "costs" in s. 73 has the same meaning as it has in the *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, where it is defined in s. 2(1) as follows:

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

"costs" includes fees, counsel fees and expenses;

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

Le Conseil a conclu:

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

III

La question en litige est de savoir si l'adjudication et la taxation des frais relatifs aux honoraires d'avocat à l'ACC et aux honoraires d'avocat et débours à l'ONAP *et al.*, sur le fondement des décisions du Conseil et de l'ordonnance de taxation et dans les circonstances qui y sont indiquées, relèvent de l'exercice approprié du pouvoir discrétionnaire relatif aux frais que confère au Conseil l'art. 73 de la *Loi nationale sur les transports* dont voici le texte:

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

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

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

Selon l'article 43 de la Loi, le terme «frais» dans l'art. 73 a la même signification que dans la *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, chap. R-2, où il est défini au par. 2(1) de la manière suivante:

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

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

Counsel for the appellant contended that the principle on which that discretion must be exercised is that "costs are an indemnity to a party for the expenses to which the party has been put as a result of the litigation or proceeding in question". As authority for the principle of indemnification he cited, among others, the case of *Ryan v. McGregor* (1925), 58 O.L.R. 213 (C.A.), in which Middleton J.A. said at p. 216:

The fundamental principle is thus clearly stated by Baron Bramwell in the case of *Harold v. Smith* (1860), 5 H. & N. 381, 385: "Costs as between party and party are given by the law as an indemnity to the person entitled to them: they are not imposed as a punishment on the party who pays them, nor given as a bonus to the party who receives them. Therefore, if the extent of the damnification can be found out, the extent to which costs ought to be allowed is also ascertained."

The question is whether the principle of indemnification, clearly applicable to the award of costs by the courts, should apply, at least in some form, to the award of costs by the Commission, having regard to the special nature and requirements of its proceedings and the financial arrangements of interveners. On this question, as I have indicated, the members of the Federal Court of Appeal differed. After referring to the statement of Pratte J. in *Re Bell Canada and Telecom. Decision CRTC 79-5*, [1982] 2 F.C. 681, at pp. 687-88 (to which further reference will be made) that the word "costs" in s. 73 of the *National Transportation Act* must be given its "normal legal meaning according to which the costs of a proceeding are the costs incurred by the parties or participants in that proceeding and do not include the expenses of the tribunal before which the proceedings are brought", Ryan J., with whom Kelly D.J. concurred, concluded as follows concerning the application of the principle of indemnification:

It does not, as I see it, follow that in assessing costs in a rate proceeding, the Commission is bound to follow precisely the same rules as would a taxing master assessing costs in litigation in the courts. Allowances would have to be made for differences in the purposes of the two quite different processes and in the practices and procedures followed in each. I am of opinion, however, that the term "costs", as used in section 73, does carry

L'avocat de l'appelante a soutenu que le principe en vertu duquel ce pouvoir discrétionnaire doit être exercé est que [TRADUCTION] «les frais constituent une indemnisation d'une partie pour les dépenses qu'elle a engagées par suite du litige ou de la procédure en question». Afin d'illustrer le principe de l'indemnisation il a cité, notamment, l'arrêt *Ryan v. McGregor* (1925), 58 O.L.R. 213 (C.A.), dans lequel le juge Middleton a dit à la p. 216:

[TRADUCTION] Le principe fondamental est donc clairement établi par le baron Bramwell dans l'arrêt *Harold v. Smith* (1860), 5 H. & N. 381, p. 385: «Les frais entre les parties sont accordés par la loi à titre d'indemnisation à la personne qui y a droit: ils ne sont pas imposés à titre de peine à la partie qui les paie, ni donnés comme gratification à la partie qui les reçoit. Par conséquent, si l'on peut établir l'étendue du dommage, l'étendue des frais qui doivent être accordés est également établie.»

La question est de savoir si le principe de l'indemnisation, qui est clairement applicable à l'adjudication des frais par les tribunaux, devrait s'appliquer, du moins d'une certaine manière, à l'adjudication des frais par le Conseil, compte tenu de la nature et des exigences spéciales de ses procédures et des ententes financières concernant les intervenants. À l'égard de cette question, comme je l'ai indiqué, les membres de la Cour d'appel fédérale ont été d'avis différents. Après avoir mentionné la déclaration du juge Pratte dans l'arrêt *Re Bell Canada et Décision Telecom. CRTC 79-5*, [1982] 2 C.F. 681, aux pp. 687 et 688 (auquel on fera d'autres renvois) selon laquelle on doit donner aux termes «frais» à l'art. 73 de la *Loi nationale sur les transports* son «acception juridique normale selon laquelle les frais d'une instance sont les frais qu'engagent les parties à cette instance et non les frais du tribunal qui en est saisi», le juge Ryan, avec l'appui du juge suppléant Kelly, a conclu de la manière suivante en ce qui a trait à l'application du principe de l'indemnisation:

À mon avis, il ne s'ensuit pas que, en fixant des frais dans une procédure de tarification, le Conseil doit suivre les mêmes règles qu'adopterait un greffier taxateur de dépens pour évaluer les frais dans un litige porté devant les tribunaux. Il faudrait tenir compte de la différence des objets de ces deux procédures très différentes et dans les pratiques suivies dans chacune de ces procédures. J'estime toutefois que le terme «frais», tel qu'il est

with it, as an essential aspect, the element of compensation or indemnification for expenses incurred in a proceeding. The Commission would thus have been in error if, in its Reasons for dismissing the appeal to it, it meant to reject the proposition that indemnification is an essential purpose in an award of costs under section 73 of the Act.

Ryan J. found, however, applying *Re Eastwood*, [1974] 3 All E.R. 603 (C.A.), respecting the taxation of costs for the services of a salaried solicitor and *Armand v. Carr*, [1927] S.C.R. 348, respecting the entitlement of an insured to costs for solicitors instructed by the insurer to act for him, in the absence of an agreement excluding his liability for such costs, that the record did not establish a violation of the principle of indemnification as applied by the courts in the award of counsel fees to CAC and counsel fees and disbursements to NAPO *et al.*

On the application of the principle of indemnification to the award of costs by the Commission pursuant to s. 73 of the Act, Urie J. expressed himself as follows:

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

I use the word "necessarily" because I have no doubt that an element which may be considered by the tribunal in determining the entitlement of a party appearing before it to costs, is whether or not the party has incurred liability for expenses for the purpose of its appearance before the tribunal. It is not, however, in my view, either the only or a necessary element. As has been said on other occasions, the proceedings before the Commission in a rate fixing hearing are not adversarial in nature; there is no *lis inter partes*. The purpose of a hearing in such a proceeding is to obtain meaningful reaction from concerned and interested parties affected by the rate fixing, whether adversely or positively. Such parties may or may not have incurred actual, measurable expenses, such as counsel fees, in providing input to the proceedings and yet have contributed in a very real

employé à l'article 73, comporte effectivement en soi, à titre d'élément essentiel, l'idée d'indemnisation des dépenses engagées. Le Conseil aurait ainsi commis une erreur si, dans ses motifs invoqués pour rejeter l'appel formé devant lui, il avait voulu rejeter le principe que l'indemnisation est un but essentiel dans l'adjudication des frais sous le régime de l'article 73 de la Loi.

Toutefois, en appliquant l'arrêt *Re Eastwood*, [1974] 3 All E.R. 603 (C.A.), concernant l'adjudication de frais pour les services d'un procureur salarié et l'arrêt *Armand v. Carr*, [1927] R.C.S. 348, concernant le droit d'un assuré aux frais des procureurs retenus par l'assureur en l'absence d'un accord excluant sa responsabilité pour les frais, le juge Ryan a conclu que le dossier n'établissait pas de violation du principe de l'indemnisation tel qu'il a été appliqué par les tribunaux dans l'adjudication des honoraires d'avocat à l'ACC et aux honoraires d'avocat et débours à l'ONAP *et al.*

À l'égard de l'application du principe de l'indemnisation à l'adjudication des frais par le Conseil en vertu de l'art. 73 de la Loi, le juge Urie a dit:

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

J'emploie le mot «nécessairement» parce que je suis certain que la question de savoir si la partie a, pour comparaître devant le tribunal, engagé des dépenses est un facteur qui peut être pris en considération par le tribunal pour déterminer si une partie comparaissant devant lui doit avoir droit à des frais. Toutefois, il ne s'agit pas, à mon avis, d'un facteur unique, ni d'un facteur nécessaire. Comme il a été dit à d'autres occasions, les procédures devant le Conseil, dans une audience de fixation de tarif, n'est pas de nature contradictoire; il n'y a pas de *lis inter partes*. Le but d'une audience dans une telle procédure est d'obtenir des parties intéressées qui sont touchées par la fixation de tarif, des réactions significatives, qu'elles soient défavorables ou favorables. Que ces parties aient ou non engagé des dépenses réelles et mesurables, telles des

fashion to a better understanding by the Commission of some of the issues involved in the proposed rate structure. Such contributions to a better understanding of the issues should, as I see it, be encouraged and rewarded. If this is so, obviously such encouragement cannot be based solely on indemnification for actual costs incurred. It is at this point that the Commission's discretion as to who is deserving of an award of costs, as to the elements to be considered and the principles to be applied in the award, is exercised in any of the ways contemplated by section 73.

Courts of appeal in three provinces have held that in the exercise of the discretion to award costs under provisions in essentially the same terms as s. 73 of the *National Transportation Act* regulatory tribunals were not bound by the principles and rules governing the award of costs in the courts, although the application of the principle of indemnification would not appear to have been directly in issue in these cases. In *Northern Engineering & Dev. Co. v. Philip*, [1930] 3 D.L.R. 387, a majority of the Manitoba Court of Appeal (Prendergast C.J.M., Trueman and Dennistoun J.J.A.) held that whether a party who had successfully opposed an application before the Municipal and Public Utility Board to vary a building restriction was entitled to costs was not governed under s. 55 of *The Municipal and Public Utility Board Act*, 1926 (Man.), c. 33, which was in essentially the same terms as s. 73 of the *National Transportation Act*, by the principles applicable to the award of costs by the courts. Trueman J.A., speaking for the majority, said at p. 390:

Proceedings before the board belong to a different category and are necessarily dealt with from a point of view that has no place in litigation between parties. The status and risks of suitors in an action are fixed by practice and authority. No rule has been laid down by the board that persons appearing by counsel before the board shall, subject to the board's discretion, have costs in event of their success or pay costs in event of their

honoraires d'avocats par exemple, pour participer activement aux procédures, elles auront pourtant contribué, d'une façon très efficace, à une meilleure compréhension par le Conseil de certains problèmes que pose le système tarifaire projeté. Ces contributions à une meilleure compréhension des questions devraient, à mon avis, être encouragées et récompensées. S'il en est ainsi, il est évident qu'un tel encouragement ne saurait être basé uniquement sur l'indemnisation des frais réellement engagés. C'est ici qu'intervient l'exercice, de l'une des façons visées à l'article 73, du pouvoir discrétionnaire du Conseil quant à savoir qui mérite une adjudication des frais, aux éléments à prendre en considération et aux principes à appliquer dans l'adjudication.

Les cours d'appel de trois provinces ont jugé que dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'adjudger des frais en vertu de dispositions rédigées essentiellement selon les mêmes termes que l'art. 73 de la *Loi nationale sur les transports*, les tribunaux administratifs n'étaient pas liés par les principes et les règles régissant l'adjudication des frais devant les tribunaux judiciaires, bien que l'application du principe de l'indemnisation ne paraisse pas avoir été directement en litige dans ces affaires. Dans l'arrêt *Northern Engineering & Dev. Co. v. Philip*, [1930] 3 D.L.R. 387, la Cour d'appel du Manitoba à la majorité (le juge en chef du Manitoba Prendergast, les juges Trueman et Dennistoun) a jugé que la question de savoir si une partie qui s'était opposée avec succès à une demande présentée devant la Commission des services publics et municipaux en vue de modifier une restriction en matière de construction avait droit aux frais, n'était pas régie par l'art. 55 de *The Municipal and Public Utility Board Act*, 1926 (Man.), chap. 33, qui était rédigé essentiellement dans les mêmes termes que l'art. 73 de la *Loi nationale sur les transports*, en vertu des principes applicables à l'adjudication des frais par les tribunaux judiciaires. Le juge Trueman a dit au nom de la majorité à la p. 390:

[TRADUCTION] Les procédures engagées devant la commission appartiennent à une catégorie différente et sont nécessairement traitées d'un point de vue qui n'a pas de place dans un litige entre parties. Le statut et les risques des poursuivants dans une action sont fixés par la pratique, la doctrine et la jurisprudence. La commission n'a établi aucune règle qui prévoit que les personnes représentées par avocat devant la commission doivent,

failure. Whether such a rule should be adopted or not is a matter wholly for the board. In the meantime, the matter is left by s. 55 in the board's absolute discretion, untrammelled by the principles which necessarily control the discretion of the Court or a Judge. See *Local Government Bd. v. Arlidge* [1915] A.C. 120.

Robson J.A., dissenting, with whom Fullerton J.A. concurred, said with reference to the word "discretion" in s. 55 of the Act: "I construe this as meaning in the same sense as costs are in the discretion of a Court. The discretion must be exercised in accordance with legal principle."

In *Re Green, Michaels & Associates Ltd. and Public Utilities Board* (1979), 94 D.L.R. (3d) 641, interveners in a rate hearing before the Public Utilities Board of Alberta attacked reductions by the Board in their bills of costs on the ground that the Board had improperly exercised its discretion with respect to costs under s. 60 of *The Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, c. 302, which is in essentially the same terms as s. 73 of the *National Transportation Act*. In the course of his analysis of the issues Clement J.A., who delivered the unanimous judgment of the Alberta Court of Appeal, said at pp. 655-56 (a passage which was quoted with approval by Urie J. in the case at bar):

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

sous réserve du pouvoir discrétionnaire de la commission, avoir droit aux frais si elles ont gain de cause ou payer les frais si elles échouent. La question de savoir si une telle règle devrait être adoptée ou non relève uniquement de la commission. En attendant, l'art. 55 laisse la question à la discrétion absolue de la commission, libre des principes qui contrôlent nécessairement le pouvoir discrétionnaire d'un tribunal ou d'un juge. Voir *Local Government Bd. v. Arlidge*, [1915] A.C. 120.

Le juge Robson, dissident, avec l'appui du juge Fullerton, a dit en ce qui a trait aux termes [TRADUCTION] «pouvoir discrétionnaire» à l'art. 55 de la Loi: [TRADUCTION] «Suivant mon interprétation, ils signifient que les frais relèvent du pouvoir discrétionnaire d'un tribunal. Le pouvoir discrétionnaire doit être exercé conformément aux principes juridiques.»

Dans *Re Green, Michaels & Associates Ltd. and Public Utilities Board* (1979), 94 D.L.R. (3d) 641, les intervenants dans une audience portant sur les tarifs devant la Commission des services publics de l'Alberta ont contesté les réductions par la Commission de leurs mémoires de frais sur le fondement qu'elle avait exercé de manière inappropriée son pouvoir discrétionnaire en ce qui a trait aux frais prévus à l'art. 60 de *The Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, chap. 302, qui est rédigé essentiellement dans les mêmes termes que l'art. 73 de la *Loi nationale sur les transports*. Dans son analyse des questions en litige, le juge Clement, qui a rendu le jugement unanime de la Cour d'appel de l'Alberta, a dit aux pp. 655 et 656 (un passage qui a été cité et approuvé par le juge Urie en l'espèce):

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

the litigant who has incurred expense in the vindication of a right.

In *Newfoundland & Labrador Hydro v. Newfoundland & Labrador Federation of Municipalities* (1979), 65 A.P.R. 317, 24 Nfld. & P.E.I.R. 317, the Board of Commissioners of Public Utilities of Newfoundland awarded costs in a fixed sum to the Newfoundland & Labrador Federation of Municipalities as interveners in the hearing of an application by Newfoundland & Labrador Hydro for an increase in rates. Hydro attacked the award of costs on the ground, among others, that the amount was excessive and that the costs should have been taxed on a party and party basis. Section 14(1) of *The Electrical Power Control Act*, 1977 (Nfld.), c. 92, conferred a discretion on the Board with respect to costs in essentially the same terms as s. 73 of the *National Transportation Act*, and like it, expressly conferred the power to award costs in a fixed sum. In the course of rejecting Hydro's contention, Furlong C.J.N. said at p. 320: "I can find no support for bringing in the Rules as to costs in this court to proceedings before independent bodies." Gushue J.A., with whom Morgan J.A. concurred, said at p. 425: "The manner in which the costs are arrived at, and awarded, is a matter strictly within the discretion and competence of the Board, and this Court has no jurisdiction to interfere with that discretion, unless of course improperly exercised. The fact that a litigant in a court proceeding is subject to various rules relating to costs is of no relevance here."

In *Re Bell Canada*, *supra*, which was considered by both Ryan and Urie J.J. in the case at bar, the issue was whether the Commission could, in the exercise of the authority conferred by s. 73 of the *National Transportation Act*, compel Bell Canada and British Columbia Telephone Company to pay the costs of an independent study ordered by the Commission in preparation for a hearing to consid-

rêt public. Dans ce dernier cas, on doit tenir compte de toutes les circonstances, et pas seulement de la situation de la partie qui a engagé des dépenses pour faire valoir un droit.

^a Dans l'arrêt *Newfoundland & Labrador Hydro v. Newfoundland & Labrador Federation of Municipalities* (1979), 65 A.P.R. 317, 24 Nfld. & P.E.I.R. 317, la Commission des services publics de Terre-Neuve a adjugé les frais en accordant un montant fixe à la Newfoundland & Labrador Federation of Municipalities à titre d'intervenante à l'audience relative à une requête en majoration tarifaire présentée par Newfoundland & Labrador Hydro. Hydro a contesté l'adjudication des frais sur le fondement, notamment, que le montant était excessif et que les frais auraient dû être taxés entre parties. Le paragraphe 14(1) de *The Electrical Power Control Act*, 1977 (T.-N.), chap. 92, conférait un pouvoir discrétionnaire à la Commission en ce qui a trait aux dépens, dans des termes essentiellement identiques à ceux de l'art. 73 de la *Loi nationale sur les transports*, et, comme celui-ci, conférait expressément le pouvoir de fixer les frais à une somme déterminée. En rejetant l'argument de Hydro, le juge Furlong, juge en chef de Terre-Neuve, a dit, à la p. 320: [TRADUCTION] «Je suis d'avis que rien ne permet d'appliquer les règles relatives aux frais en cette cour aux procédures engagées devant des organismes indépendants.» Le juge Gushue avec l'appui du juge Morgan a dit, à la p. 425: [TRADUCTION] «La manière dont les frais sont calculés et adjugés, constitue une question qui relève strictement du pouvoir discrétionnaire et de la compétence de la Commission et cette Cour n'est pas compétente pour intervenir dans ce pouvoir discrétionnaire, à moins évidemment qu'il ne soit exercé de manière inappropriée.»
^b Le fait qu'une partie au litige dans une procédure devant un tribunal soit assujettie à diverses règles relatives aux frais n'est pas pertinent en l'espèce.»

Dans l'arrêt *Re Bell Canada*, précité, examiné par les juges Ryan et Urie en l'espèce, il s'agissait de savoir si le Conseil pouvait, dans l'exercice du pouvoir que lui confère l'art. 73 de la *Loi nationale sur les transports*, obliger Bell Canada et British Columbia Telephone Company à payer les frais d'une étude indépendante ordonnée par le Conseil pour préparer une audience en vue d'étudier les

er applications for rate increases by these companies. The Federal Court of Appeal held that it could not. Pratte J., with whom Ryan J. and Hyde D.J. concurred, said at pp. 687-88:

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

I would agree that the word "costs" in s. 73 must carry the same general connotation as legal costs. It cannot be construed to mean something quite different from or foreign to that general sense of the word, such as an obligation to contribute to the administrative costs of a tribunal or the grant of a subsidy to a participant in proceedings without regard to what may reasonably be considered to be the expense incurred for such participation. Thus I am of the opinion that the word "costs" must carry the general connotation of being for the purpose of indemnification or compensation. In view, however, of the nature of the proceedings before the Commission and the financial arrangements of public interest interveners, the discretion conferred on the Commission by s. 73 must, in my opinion, include the right to take a broad view of the application of the principle of indemnification or compensation. The Commission

requêtes en majoration tarifaire présentées par ces sociétés. La Cour d'appel fédérale a statué qu'il ne pouvait pas le faire. Le juge Pratte avec l'appui du juge Ryan et du juge suppléant Hyde a dit aux pp.

a 687 et 688:

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

Je conviens que le terme «frais» à l'art. 73 doit avoir la même connotation générale que les frais de justice. Il ne peut être interprété de manière à avoir un sens différent du sens général du terme ou un sens étranger à celui-ci, comme l'obligation de contribuer aux frais d'administration d'un tribunal ou comme l'octroi d'une subvention à un participant dans des procédures, sans tenir compte de ce qui peut raisonnablement être considéré comme la dépense engagée à l'égard de cette participation. Je suis donc d'avis que le terme «frais» doit avoir l'indemnisation pour connotation générale. Toutefois, compte tenu de la nature des procédures devant le Conseil et des accords financiers entre les intervenants représentant l'intérêt public, le pouvoir discrétionnaire que confère l'art. 73 au Conseil doit, à mon avis, comprendre le droit d'adopter une interprétation large à l'égard de l'application du principe de l'indemnisation. Le Conseil ne

therefore should not be bound by the strict view of whether expense has been actually incurred that is applicable in the courts. It should, for example, be able to fix the expense which may be reasonably attributed to a particular participation by a public interest intervenor as being deemed to have been incurred, whether or not as a result of the particular means by which the intervention has been financed there has been any actual out-of-pocket expense. This is what I understand the Commission to have done in this case. It did not reject the general concept of indemnification or compensation, as indicated by the provision in its draft and adopted rules that the costs awarded to an intervenor "shall not exceed those necessarily and reasonably incurred by the intervenor in connection with its intervention"—a requirement included by the taxing officer in his summary of the principles which should govern him as a result of the general approach to the award of costs to intervenors adopted by the Commission. What the Commission did reject, as I read its reasons and those of the taxing officer, was the contention that in its application of the general principle of indemnification or compensation it should be governed by the authorities reflecting the application of that principle in the courts. In doing so, it did not in my opinion err in law, so long as it adopted a reasonable approach, as it appears to have done, to what should be deemed to be the expenses incurred for the interventions on behalf of CAC and NAPO *et al.* I would accordingly dismiss the appeal.

Appeal dismissed.

Solicitor for the appellant: E. E. Saunders, Hull.

Solicitor for the respondent the Consumers' Association of Canada: K. J. MacDonald, Ottawa.

Solicitor for the respondent the National Anti-Poverty Organization: M. Wolpert, Ottawa.

Solicitors for the respondent the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission: Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto.

devrait pas être lié par le strict point de vue de savoir si la dépense a été réellement engagée comme c'est le cas devant les tribunaux. Il devrait, par exemple, être en mesure de fixer la dépense qui peut être raisonnablement attribuée à une participation particulière d'un intervenant représentant l'intérêt public et qui est présumée avoir été engagée, que les moyens particuliers en vertu desquels l'intervention a été financée aient entraîné ou non une dépense réelle. À mon avis, c'est ce que le Conseil a fait en l'espèce. Il n'a pas rejeté le concept général d'indemnisation comme l'indique la disposition de son projet de règle ou des règles qui ont été adoptées selon laquelle les frais adjugés à l'intervenant «ne doivent pas dépasser les frais nécessaires et raisonnables engagés par l'intervenant pour son intervention»—une exigence que l'agent taxateur a inscrite dans son résumé des principes qui devraient le régir vu la démarche générale qu'a adoptée le Conseil en matière d'adjudication des frais aux intervenants. Ce que le Conseil a effectivement rejeté, selon mon interprétation de ses motifs et de ceux de l'agent taxateur, c'est l'argument selon lequel dans son application du principe général d'indemnisation, il devrait être régi par la jurisprudence qui est le résultat de l'application de ce principe devant les tribunaux judiciaires. Ce faisant, à mon avis, il n'a pas commis d'erreur de droit, dans la mesure où il a adopté une démarche raisonnable, comme cela paraît avoir été le cas, en ce qui a trait aux dépenses qui devraient être présumées avoir été engagées à l'égard des interventions pour le compte de l'ACC et de l'ONAP *et al.* Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Pourvoi rejeté.

Procureur de l'appelante: E. E. Saunders, Hull.

Procureur de l'intimée l'Association des consommateurs du Canada: K. J. MacDonald, Ottawa.

Procureur de l'intimée l'Organisation nationale anti-pauvreté: M. Wolpert, Ottawa.

Procureurs de l'intimé le Conseil de la radio-diffusion et des télécommunications canadiennes: Campbell, Godfrey & Lewtas, Toronto.