

A-178-78

A-178-78

Trans Mountain Pipe Line Company Ltd.
(Appellant)

v.

National Energy Board, Dome Petroleum Limited, Gulf Oil Canada Limited, Interprovincial Pipe Line Limited, Shell Canada Limited, Trans-Canada Pipelines Limited, Trans-Northern Pipe Line Company, Air Canada, Canadian Pacific Air Lines Limited, Japan Airlines Co. Ltd., Pacific Western Airlines Ltd., Qantas Airways Ltd., United Airlines Inc., Western Airlines Inc., Minister of Energy for Ontario, Procureur général du Québec, and Attorney General for British Columbia (Respondents)

Court of Appeal, Pratte and Ryan JJ. and Kerr D.J.—Vancouver, February 19, 20, 21 and 23, 1979.

Crown — Pipelines — Application for order to amend tolls charged by appellant on ground that tolls were insufficient compensation for services rendered by appellant — Report made to Board by Presiding Member after evidence taken and submissions made — Report subsequently adopted by Board as own decision, without affording appellant further opportunity to be heard — Appeal from Board's decision — Whether or not Board's failure to give appellant opportunity to be heard before adopting report a denial of natural justice — National Energy Board Act, R.S.C. 1970, c. N-6, ss. 14(1), 18, 50.

APPEAL.

COUNSEL:

D. M. M. Goldie, Q.C. for appellant.

P. G. Griffin for respondent National Energy Board.

Colin L. Campbell, Q.C. for respondent TransCanada Pipelines Limited.

L. G. Nathanson and *S. R. Schachter* for respondent Attorney General for British Columbia.

No one appearing for respondents Dome Petroleum Limited, Gulf Oil Canada Limited, Interprovincial Pipe Line Limited, Shell Canada Limited, Trans-Northern Pipe Line Company, Air Canada, Canadian Pacific Air Lines Limited, Japan Airlines Co. Ltd., Pacific Western Airlines Ltd., Qantas Airways Ltd., Western Airlines Inc., Minister of

Trans Mountain Pipe Line Company Ltd. (Appelante)

a c.

L'Office national de l'énergie, Dome Petroleum Limited, Gulf Oil Canada Limited, Interprovincial Pipe Line Limited, Shell Canada Limited, Trans-Canada Pipelines Limited, Trans-Northern Pipe Line Company, Air Canada, Canadian Pacific Air Lines Limited, Japan Airlines Co. Ltd., Pacific Western Airlines Ltd., Qantas Airways Ltd., United Airlines Inc., Western Airlines Inc., le ministre de l'Énergie de l'Ontario, le procureur général du Québec, et le procureur général de la Colombie-Britannique (Intimés)

Cour d'appel, les juges Pratte et Ryan et le juge suppléant Kerr—Vancouver, les 19, 20, 21 et 23 février 1979.

Couronne — Oléoducs — Demande d'ordonnance déposée par l'appelante en vue de modifier les droits imposés par elle, au motif que ceux-ci ne constituent pas une contrepartie suffisante pour les services qu'elle rend — Rapport présenté à l'Office par le membre président après qu'il eut recueilli des preuves et entendu des plaidoiries — Office adoptant par la suite le rapport comme étant sa propre décision et ce, sans donner à l'appelante l'occasion de se faire entendre — Appel interjeté de la décision rendue par l'Office — Est-ce que le fait de ne pas avoir donné à l'appelante l'occasion de se faire entendre constitue un déni de justice naturelle? — Loi sur l'Office national de l'énergie, S.R.C. 1970, c. N-6, art. 14(1), 18, et 50.

APPEL.

AVOCATS:

D. M. M. Goldie, c.r. pour l'appelante.

P. G. Griffin pour l'intimé l'Office national de l'énergie.

Colin L. Campbell, c.r. pour l'intimée Trans-Canada Pipelines Limited.

L. G. Nathanson et *S. R. Schachter*, pour l'intimé le procureur général de la Colombie-Britannique.

Personne n'a comparu pour les intimés suivants: Dome Petroleum Limited, Gulf Oil Canada Limited, Interprovincial Pipe Line Limited, Shell Canada Limited, Trans-Northern Pipe Line Company, Air Canada, Canadian Pacific Air Lines Limited, Japan Airlines Co. Ltd., Pacific Western Airlines Ltd., Qantas Airways Ltd., Western Airlines Inc.,

Energy for Ontario and Procureur général du Québec.

le ministre de l'Énergie de l'Ontario et le procureur général du Québec.

SOLICITORS:

Russell & DuMoulin, Vancouver, for appellant. *a*
National Energy Board, Ottawa, for respondent National Energy Board.
Ladner Downs, Vancouver, for respondent Dome Petroleum Limited. *b*
McCarthy & McCarthy, Toronto, for respondent TransCanada Pipelines Limited.
Davis & Company, Vancouver, for respondent Attorney General for British Columbia. *c*

PROCUREURS:

Russell & DuMoulin, Vancouver, pour l'appelante.
L'Office national de l'énergie, Ottawa, pour l'intimé l'Office national de l'énergie.
Ladner Downs, Vancouver, pour l'intimée Dome Petroleum Limited.
McCarthy & McCarthy, Toronto, pour l'intimée TransCanada Pipelines Limited.
Davis & Company, Vancouver, pour l'intimé le procureur général de la Colombie-Britannique.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés à l'audience par

PRATTE J.: This is an appeal pursuant to section 18(1) of the *National Energy Board Act*¹ from an order of the Board prescribing the tolls which the appellant could charge from February 1, 1978.

LE JUGE PRATTE: Il s'agit de l'appel, interjeté conformément à l'article 18(1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*¹, d'une ordonnance de l'Office prescrivant les droits que pouvait imposer l'appelante à compter du 1^{er} février 1978.

The appellant owns and operates an oil pipeline from a point near Edmonton, Alberta, to Burnaby, British Columbia, with a short spur running to Sumas on the International Boundary. It is subject to the jurisdiction of the National Energy Board which has the power to regulate the tolls that it may charge.

L'appelante possède et exploite un oléoduc installé à partir d'un point situé près d'Edmonton (Alberta) jusqu'à Burnaby (Colombie-Britannique); un court embranchement s'étend jusqu'à Sumas, sur la frontière internationale. L'appelante relève de la compétence de l'Office national de l'énergie qui a le pouvoir de régler les droits qu'elle peut imposer.

On March 14, 1977, the appellant applied to the Board for an order, under section 50 of the *National Energy Board Act*, amending the tolls charged by the appellant on the ground that they were unjust and unreasonable in that they were insufficient to yield a fair and reasonable compensation to the appellant for the services rendered by it.

Le 14 mars 1977, l'appelante a demandé à l'Office, en vertu de l'article 50 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, de rendre une ordonnance modifiant les droits imposés par l'appelante pour le motif qu'ils étaient injustes et déraisonnables, car ils étaient fixés à un niveau trop bas pour que l'appelante obtienne une rémunération juste et raisonnable en contrepartie des services qu'elle rendait.

Pursuant to subsection 14(1) of the Act, the Board authorized one of its members (hereinafter called the "Presiding Member") to take evidence and hear submissions respecting the appellant's application for the purpose of making a report to the Board. The Presiding Member held public hearings at which the appellant and other interest-

En vertu du paragraphe 14(1) de la Loi, l'Office a autorisé l'un de ses membres (ci-après appelé le «membre président») à recueillir des preuves et à entendre des plaidoiries relatives à la demande de l'appelante en vue de présenter un rapport à l'Office. Le membre président a tenu des audiences publiques auxquelles l'appelante et d'autres parties

¹ R.S.C. 1970, c. N-6, s. 18.

¹ S.R.C. 1970, c. N-6, art. 18.

ed parties had an opportunity to lead evidence, cross examine witnesses and present argument; he subsequently made a report to the Board of his findings and recommendations. The Board, after considering "the Presiding Member's report and the evidence adduced at the said hearing" adopted the report as its own decision. That is the order against which this appeal is directed.

The appellant's first ground of attack relates to the procedure followed by the Board pursuant to subsection 14(1). That subsection reads as follows:

14. (1) The Board or the Chairman may authorize any one of the members to report to the Board upon any question or matter arising in connection with the business of the Board, and the person so authorized has all the powers of the Board for the purpose of taking evidence or acquiring the necessary information for the purpose of such report, and upon such a report being made to the Board, it may be adopted as the order of the Board or otherwise dealt with as the Board considers advisable.

The sole complaint of the appellant in this respect, if I understood counsel correctly, arises from the Board's failure, before making a decision on the Presiding Member's report, to give the appellant an opportunity to be heard on the contents of that report. It is the appellant's submission that natural justice required that it be given such an opportunity. I do not agree. The appellant, while not entitled to any particular form of hearing, was entitled to be heard on its application. It cannot, however, be contested that it was so heard since the record shows that both the evidence adduced and the submissions made by the appellant before the Presiding Member were communicated to the Board. Natural justice did not require, in my view, that the appellant be given the further right of being heard on the Presiding Member's report. The making of that report was part of the Board's decision process and I do not think that the appellant had the right to interpose itself in that process. The rights of an applicant, it seems to me, are the same whether or not the decision is made pursuant to subsection 14(1): in both cases the applicant is entitled to be heard on its application. An applicant does not acquire a right to an additional hearing when the Board chooses to resort to the procedure of subsection 14(1).

intéressées ont eu l'occasion de produire des preuves, de contre-interroger les témoins et de présenter leurs arguments; par la suite, il a présenté à l'Office un rapport sur ses conclusions et recommandations. Après avoir examiné [TRADUCTION] «le rapport du membre président et les preuves fournies à l'audience», l'Office a adopté le rapport comme étant sa propre décision. C'est en fait l'ordonnance sur laquelle porte l'appel.

L'appelante conteste en premier lieu la procédure suivie par l'Office en application du paragraphe 14(1) dont voici le libellé:

14. (1) L'Office ou le président peut autoriser n'importe lequel des membres à faire un rapport à l'Office sur tout sujet ou question découlant des opérations de l'Office, et la personne ainsi autorisée a tous les pouvoirs de l'Office pour recueillir des témoignages ou acquérir les renseignements nécessaires aux fins de ce rapport. Sur présentation d'un tel rapport à l'Office, on peut l'adopter à titre d'ordonnance de l'Office ou il peut être autrement statué sur ledit rapport selon que l'Office l'estime opportun.

A cet égard, la seule plainte de l'appelante se fonde, si j'ai bien compris les avocats, sur le fait que l'Office, avant de rendre sa décision sur le rapport du membre président, n'a pas donné à l'appelante l'occasion d'exposer ses vues sur le contenu du rapport. L'appelante a fait valoir que la justice naturelle exigeait qu'on lui permette de le faire. Je ne partage pas cette opinion. L'appelante avait le droit de se faire entendre pour justifier sa demande, mais elle n'avait pas droit à un type particulier d'audience. On ne peut cependant contester le fait que cette audience lui a été accordée, étant donné que ce dossier démontre que les preuves fournies et que les plaidoiries présentées par l'appelante devant le membre président ont été communiquées à l'Office. A mon avis, la justice naturelle n'exigeait pas que l'on accorde à nouveau à l'appelante le droit d'exposer ses vues sur le rapport du membre président. La rédaction de ce rapport faisait partie du processus de décision de l'Office et je ne pense pas que l'appelante avait le droit de s'ingérer dans ce processus. Les droits du requérant demeurent les mêmes, me semble-t-il, que la décision soit rendue ou non conformément au paragraphe 14(1): dans les deux cas, le requérant a droit à une audience pour justifier sa demande. Cependant, le requérant n'a droit à aucune audience supplémentaire lorsque l'Office choisit de recourir à la procédure prévue au paragraphe 14(1).

The other grounds of appeal relate to the method followed and the factors taken into consideration by the Board in determining the tolls that the appellant could charge. It will not be necessary for me to consider separately each one of those grounds since, in my opinion, they must all fail for the same reason: they do not involve any question of law.

Under sections 50 and following of the Act, the Board's duty was to determine the tolls which, in the circumstances, it considered to be "just and reasonable".

Whether or not tolls are just and reasonable is clearly a question of opinion which, under the Act, must be answered by the Board and not by the Court. The meaning of the words "just and reasonable" in section 52 is obviously a question of law, but that question is very easily resolved since those words are not used in any special technical sense and cannot be said to be obscure and need interpretation. What makes difficulty is the method to be used by the Board and the factors to be considered by it in assessing the justness and reasonableness of tolls. The statute is silent on these questions. In my view, they must be left to the discretion of the Board which possesses in that field an expertise that judges do not normally have. If, as it has clearly done in this case, the Board addresses its mind to the right question, namely, the justness and reasonableness of the tolls, and does not base its decision on clearly irrelevant considerations, it does not commit an error of law merely because it assesses the justness and reasonableness of the tolls in a manner different from that which the Court would have adopted.

For these reasons, I would dismiss the appeal.

* * *

RYAN J. concurred.

* * *

KERR D.J. concurred.

Les autres motifs d'appel portent sur la méthode suivie et sur les facteurs dont a tenu compte l'Office pour fixer les droits que pouvait imposer l'appelante. Je n'aurai pas à examiner isolément chacun de ces motifs, étant donné que, à mon avis, ils doivent tous être rejetés pour la même raison: ils ne portent sur aucune question de droit.

En vertu des articles 50 et suivants de la Loi, l'Office avait pour fonction de fixer les droits qu'il estimait, dans les circonstances, «justes et raisonnables».

De toute évidence, c'est à l'Office et non à la Cour de décider, en vertu de la Loi, si ces droits sont justes et raisonnables. La signification des mots «justes et raisonnables» contenus à l'article 52 est évidemment une question de droit, qu'on peut néanmoins très facilement résoudre, étant donné que ces mots ne sont pas utilisés dans un sens technique particulier: on ne peut donc dire qu'ils sont obscurs et qu'ils nécessitent une interprétation. La difficulté vient de la méthode que l'Office doit utiliser et des facteurs dont il doit tenir compte pour évaluer le caractère juste et raisonnable des droits. La loi n'aborde pas ces questions. A mon avis, elles doivent être laissées à la discrétion de l'Office qui possède, dans ce domaine, des compétences que n'ont habituellement pas les juges. Si l'Office porte son attention sur la bonne question, comme il l'a manifestement fait dans la présente affaire, c'est-à-dire sur le caractère juste et raisonnable des droits, et s'il ne fonde pas sa décision sur des considérations manifestement non pertinentes, il ne commet pas d'erreur de droit simplement parce qu'il évalue le caractère juste et raisonnable de ces droits selon une méthode différente de celle qu'aurait adoptée la Cour.

Pour ces motifs, je rejetterais l'appel.

* * *

LE JUGE RYAN y a souscrit.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT KERR y a souscrit.