

Northwestern Utilities Limited and The Public Utilities Board of the Province of Alberta Appellants;

and

The City of Edmonton Respondent.

1977: November 28; 1978: October 3.

Present: Laskin C.J. and Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Estey and Pratte JJ.

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF ALBERTA, APPELLATE DIVISION

Public utilities — Application for interim rate increase — Order of Public Utilities Board permitting recovery of losses incurred before date of application — Board thereby offending provisions of s. 31 of The Gas Utilities Act, R.S.A. 1970, c. 158 — Application of s. 8 of The Administrative Procedures Act, R.S.A. 1970, c. 2, to proceedings — Matter returned to Board for continuation of hearing.

Commencing on August 20, 1974, the appellant company filed an application with the Alberta Public Utilities Board for an order determining the rate base and fixing a fair return thereon and approving the rates and charges for the natural gas supplied by the company to its customers. The application made reference to the powers under s. 31 of *The Gas Utilities Act*, R.S.A. 1970, c. 158, by asking for an order "giving effect to such part of any losses incurred by the applicant as may be due to any undue delay in the hearing and determining of the application". Finally the application sought an order fixing interim rates pending the establishment of "final rates". As a result of this application several interim orders were issued between November 15, 1974, and June 30, 1975. In response to the application of August 20, 1974, the Board by order made on September 15, 1975, established the rate base, a fair return thereon and the total utility requirement at \$72,141,000. These items were respectively found and included in the order on the basis of "actual 1974" figures and "forecast 1975" figures. The Board then directed the company to file a schedule of rates "designed to generate the foregoing total utility revenue requirements approved by the Board".

On August 20, 1975, the company filed with the Board an application for an order "approving changes in existing rates, tolls or charges for gas supplied and services rendered by [the company] to its customers"; and on September 25, 1975, it filed an application for an interim order "approving changes in existing rates, tolls

Northwestern Utilities Limited et The Public Utilities Board de la Province de l'Alberta Appelantes;

et

La ville d'Edmonton Intimée.

1977: 28 novembre; 1978: 3 octobre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Estey et Pratte.

EN APPEL DE LA DIVISION D'APPEL DE LA COUR SUPRÊME DE L'ALBERTA

Services publics — Requête visant une augmentation provisoire de tarifs — Ordonnance de The Public Utilities Board permettant le recouvrement de pertes subies avant la date de la requête — La Commission n'a pas respecté l'art. 31 de The Gas Utilities Act, R.S.A. 1970, chap. 158 — Application aux procédures de l'art. 8 de The Administrative Procedures Act, R.S.A. 1970, chap. 2 — Affaire renvoyée à la Commission pour qu'elle en poursuive l'audition.

Le 20 août 1974, la compagnie appelante a demandé à The Public Utilities Board de l'Alberta une ordonnance établissant une base de tarification et un rendement convenable et approuvant les tarifs et droits qu'elle voulait imposer à ses clients pour le gaz naturel qu'elle distribuait. Se référant aux pouvoirs prévus à l'art. 31 de *The Gas Utilities Act*, R.S.A. 1970, chap. 158, elle demandait une ordonnance «tenant compte de la partie des pertes subies par la requérante imputables à un retard indu à entendre et à trancher la demande». En outre, elle demandait une ordonnance établissant des tarifs provisoires jusqu'à la fixation des «tarifs définitifs». En conséquence, plusieurs ordonnances provisoires ont été rendues entre le 15 novembre 1974 et le 30 juin 1975. En réponse à la requête du 20 août 1974, la Commission rendait, le 15 septembre 1975, une ordonnance qui établissait une base de tarification et un rendement convenable et fixait le revenu total nécessaire à l'entreprise à \$72,141,000. Ces montants inclus dans l'ordonnance étaient calculés en fonction des «données réelles pour 1974» et des «prévisions pour 1975». La Commission a ensuite ordonné à la compagnie de produire un tarif «apte à produire le revenu total nécessaire à l'entreprise approuvé par la Commission».

Le 20 août 1975, la compagnie a présenté à la Commission une requête en vue d'obtenir une ordonnance «approuvant les modifications aux tarifs, taxes et droits actuellement perçus par [la compagnie] pour le gaz distribué et les services fournis à ses clients»; cette requête fut suivie d'une autre, datée du 25 septembre

or charges for gas supplied and services rendered by [the company] to its customers pending final determination of the matter". The application of 1975 recited the history of the 1974 application and stated that the operating costs and gas costs of the company "have increased substantially over the amounts included in the 1974 application and continue to increase". After reciting that the Board in response to the 1974 application has awarded the applicant "interim refundable rates", the 1975 application went on to state that the "existing rates charged by the applicant for natural gas do not produce revenues sufficient to provide for its present or prospective proper operating and depreciation expense and a fair return on the property used in the service to the public". Therefore the company went on to apply for an order determining the rate base, and a fair return thereon, and fixing and approving rates for natural gas supplied by the company to its customers. The company sought as well an order giving effect to "such part of any losses incurred by the applicant as may be due to any undue delay in the hearing and determining of the application". The 1975 application sought as well interim rates "pending the fixing of final rates".

By its order of October 1, 1975, the Board granted an interim increase in rates the effect of which was to allow the company to receive \$2,785,000 in excess of its revenues for 1975 which would have been received under the then existing rates. The City of Edmonton appealed from this interim order to the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta pursuant to s. 62 of *The Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, c. 302. The majority of the Appellate Division set aside the order and remitted it to the Board for reconsideration on two grounds: (1) that the effect of the order was a contravention of s. 31 of *The Gas Utilities Act* in that the company was thereby granted recovery of losses incurred before the date of application, namely, August 20, 1975; and (2) that the Board failed to comply with s. 8 of *The Administrative Procedures Act*, R.S.A. 1970, c. 2, by reason of its failure to give reasons for its decision. The company and the Board appealed to this Court from the decision of the Appellate Division.

Held: The appeal should be dismissed and the matter returned to The Public Utilities Board for continuation of the hearing of the company's application of August 20, 1975.

1975, pour obtenir une ordonnance provisoire «approuvant, jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue, les modifications aux tarifs, taxes et droits actuellement perçus par [la compagnie] pour le gaz distribué et les services fournis à ses clients». La requête de 1975 fait l'historique de la requête de 1974 et souligne que les frais d'exploitation de la compagnie et le coût du gaz «ont considérablement augmenté comparativement aux montants indiqués dans la requête de 1974 et continuent d'augmenter». Après avoir mentionné qu'à la suite de la requête présentée en 1974, la Commission avait accordé à la requérante des «tarifs provisoires remboursables», la requête de 1975 allègue que «les tarifs actuellement perçus par la requérante pour son gaz naturel ne produisent pas un revenu suffisant pour lui permettre de faire face à ses dépenses actuelles et futures d'exploitation et d'amortissement et d'obtenir un taux de rendement convenable sur l'investissement utilisé au service du public». La compagnie a alors demandé une ordonnance qui établisse une base de tarification et un rendement convenable, et fixe et approuve les tarifs à percevoir par la compagnie pour la distribution de gaz naturel. La compagnie a également demandé une ordonnance tenant compte de «la partie des pertes subies par la requérante imputables à un retard indu à entendre et à trancher la demande». La requête de 1975 demandait en outre une ordonnance fixant des tarifs provisoires applicables «jusqu'à l'établissement de tarifs définitifs».

Dans son ordonnance du 1^{er} octobre 1975, la Commission a accordé une augmentation provisoire de tarifs permettant à la compagnie de percevoir un revenu supérieur de \$2,785,000 à celui qu'elle aurait normalement perçu en 1975. La ville d'Edmonton a interjeté appel de cette ordonnance provisoire devant la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta en vertu de l'art. 62 de *The Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, chap. 302. Par un jugement rendu à la majorité, la Division d'appel a infirmé l'ordonnance et a renvoyé l'affaire devant la Commission pour un nouvel examen en se fondant sur deux motifs: (1) l'ordonnance produit un résultat qui contrevient à l'art. 31 de *The Gas Utilities Act*, car elle permet à la compagnie de recouvrer des pertes subies avant la présentation de la requête, c.-à-d. le 20 août 1975; et (2) la Commission n'a pas respecté l'art. 8 de *The Administrative Procedures Act*, R.S.A. 1970, chap. 2, en ne consignait pas les motifs de sa décision. La compagnie et la Commission ont interjeté appel devant cette Cour de cette décision de la Division d'appel.

Arrêt: Le pourvoi doit être rejeté et l'affaire doit être renvoyée à The Public Utilities Board pour qu'elle poursuive l'audition de la requête de la compagnie présentée le 20 août 1975.

The word "losses" as it is employed in s. 31 does not refer to accounting losses in the sense of a net loss occurring in a defined fiscal period but rather refers to the loss of revenue suffered by a utility during a defined period by reason of the delay in the imposition during that period of the proposed increased rates.

The first of the two principal issues in this appeal, *i.e.*, whether the Board by its interim order of October 1, 1975, offended the provisions of s. 31 by granting as alleged by the City an order permitting the recovery of losses incurred before the date of the application, August 20, 1975, was very narrow. The issue was simply whether or not the company by not applying in the 1974 application for a further interim order caused the Board to respond to the new application in 1975 in such a way as to authorize a new tariff which when implemented by the company will have the effect of recovering from future gas consumers revenue losses incurred by the company with respect to gas deliveries made to consumers prior to the date of the application in question (August 20, 1975) or prior to the advent of the October 1, 1975, rates in a manner not authorized by s. 31.

The majority in the Court below observed that "*prima facie* the new tentative rate base includes an amount for revenue losses in 1975 up to the date of the application in August, since the figures do not purport to apportion the loss between the two periods of the year". This Court was not prepared to say that a *prima facie* case had been established that the effect of the application of the interim rates from October 1, 1975, onwards will be the recovery in the future of revenue shortfalls incurred prior to August 20, 1975. The test was not whether the "new tentative rate base includes an amount for revenue losses" but rather the question was whether or not the interim rates prospectively applied will produce an amount in excess of the estimated total revenue requirements for the same period of the utility by reason of the inclusion in the computation of those future requirements of revenue shortfalls which have occurred prior to the date of the application in question, whether or not those "shortfalls" have been somehow incorporated into the rate base or have been included in the operating expenses forecast for the period in which the new interim rates will be applied, subject always to the Board's limited power under s. 31.

The company submitted that a determination of what is or is not a 'past loss' is a pure question of fact and as such is not subject to appeal by reason of s. 62 of *The Public Utilities Board Act*, which limits appeals from Board decisions to questions of "law or jurisdiction". The appeal before this Court involved a determination

Le mot «pertes» à l'art. 31 ne renvoie pas aux pertes comptables au sens d'une perte nette subie au cours d'une année d'imposition, mais plutôt à la perte de revenu subie par l'entreprise au cours d'une période précise en raison du retard à mettre en vigueur, durant cette période, les augmentations projetées.

La première des deux principales questions en litige dans ce pourvoi qui consiste à déterminer si l'ordonnance provisoire rendue par la Commission le 1^{er} octobre 1975 contrevient à l'art. 31 en permettant, selon la Ville, le recouvrement de pertes subies avant la présentation de la requête, le 20 août 1975, est très limitée. Il s'agit uniquement de déterminer si, en ne demandant pas d'ordonnance provisoire supplémentaire dans sa requête de 1974, la compagnie a amené la Commission à répondre à la nouvelle requête de 1975 de manière à autoriser des tarifs qui auraient pour effet de faire supporter par les nouveaux consommateurs de gaz les pertes de revenu sur le gaz livré avant la date de la requête (soit le 20 août 1975) ou avant la mise en vigueur des tarifs du 1^{er} octobre 1975, mais d'une façon qui n'est pas autorisée par l'art. 31.

La Cour d'appel, à la majorité, a fait remarquer que «*prima facie* la nouvelle base de tarification proposée contient un montant destiné à couvrir des pertes de revenu subies depuis le début de 1975 jusqu'à la date de la présentation de la requête, en août, car les calculs ne répartissent pas la perte entre les deux périodes de l'année». Cette Cour n'est pas prête à dire qu'il est établi *prima facie* que l'imposition des tarifs provisoires à compter du 1^{er} octobre 1975 permettait le recouvrement dans l'avenir de pertes de revenu subies avant le 20 août 1975. Au lieu de se demander si la «nouvelle base de tarification proposée contient un montant destiné à couvrir des pertes de revenu», il faut se demander si l'imposition dans l'avenir des tarifs provisoires procurera un revenu excédant le revenu total requis selon les calculs pour la même période, suite à l'inclusion dans le calcul d'un montant destiné à couvrir les manques à gagner subis avant la date de la présentation de la requête, que ces derniers aient ou non été inclus, de quelque façon que ce soit, dans la base de tarification ou aient été inclus dans les dépenses d'exploitation prévues pour la période durant laquelle les nouveaux tarifs provisoires seront imposés, sous réserve évidemment du pouvoir limité de la Commission en vertu de l'art. 31.

La compagnie a plaidé que la détermination de ce qui constitue une «perte passée» est une question de fait, non susceptible d'appel en vertu de l'art. 62 de *The Public Utilities Board Act*; cet article limite l'appel des décisions de la Commission aux seules questions de «droit ou de compétence». Le présent pourvoi implique l'analyse

of the intent of the Legislature with respect to the Board's jurisdiction to take into account shortfalls in revenue or excess expenditures occurring or properly allocable to a period of time prior to an application for the establishment of rates under the Act. The Board's decision as to characterization of "the forecast revenue deficiency in the 1975 future test year" of the company involved a determination of the matters of which cognizance may be taken by the Board in setting rates under the statute. This is a question of law and may properly be made the subject of an appeal to a court pursuant to s. 62. The disposition of an application which involved the Board in construing ss. 28 and 31 of *The Gas Utilities Act* raises a question of law and may well go to the jurisdiction of the Board.

However, it was not possible for the reviewing tribunal in the circumstances in this proceeding to ascertain from the Board's order whether the Board acted within or outside the ambit of its statutory authority. The form and content of the Board's order were so narrow in scope and of such extraordinary brevity that one was left without guidance as to the basis upon which the rates had been established for the period October 1, 1975, onwards. Hence this submission of the company failed.

As to the second issue, namely the application to these proceedings of s. 8 of *The Administrative Procedures Act*, which provision imposes upon certain administrative tribunals the obligation of providing the parties to its proceedings with a written statement of its decision and the facts upon which the decision is based and the reasons for it, the Board in its decision allowing the interim rate increase failed to meet the requirements of this section. The failure of the Board to perform its function under s. 8 included most seriously a failure to set out "the findings of fact upon which it based its decision" so that the parties and a reviewing tribunal were unable to determine whether or not in discharging its functions, the Board had remained within or had transgressed the boundaries of its jurisdiction established by its parent statute. The appellants were not assisted by the decision in *Dome Petroleum Ltd. v. Public Utilities Board (Alberta) and Canadian Superior Oil Ltd.* (1976), 2 A.R. 453, aff'd [1977] 2 S.C.R. 822, to the effect that under s. 8 of *The Administrative Procedures Act* the reasons must be proper, adequate and intelligible, and must enable the person concerned to assess whether he has grounds of appeal. Nor could the Board rely on the peculiar nature of the order in this case, being an interim order with the amounts payable thereunder perhaps being refundable at some later date, to deny the obligation to give reasons. The order of the

de l'intention du législateur relativement au pouvoir de la Commission de tenir compte des manques à gagner ou des dépenses excédentaires engagées avant la présentation d'une demande de nouveaux tarifs en vertu de la Loi. La décision de la Commission au sujet du «manque à gagner prévu pour 1975, l'année témoin», comporte la détermination de questions dont la Commission prend connaissance pour fixer les tarifs en vertu de la Loi. C'est là une question de droit susceptible d'appel en vertu de l'art. 62. Une décision relative à une requête qui oblige la Commission à interpréter les art. 28 et 31 de *The Gas Utilities Act*, soulève une question de droit pouvant mettre en cause la compétence de la Commission.

Cependant, les circonstances de la présente affaire ne permettent pas au tribunal qui examine l'ordonnance de la Commission d'établir si cette dernière a excédé sa compétence. Le libellé et le contenu de l'ordonnance de la Commission sont en effet d'une portée si limitée et d'une telle brièveté qu'il est impossible d'établir si les tarifs ont été fixés pour la période commençant le 1^{er} octobre 1975. Cet argument de la compagnie ne peut donc être retenu.

La deuxième question en litige porte sur l'application de l'art. 8 de *The Administrative Procedures Act* aux présentes procédures; cette disposition oblige certains tribunaux administratifs à communiquer aux parties une décision écrite, exposant les conclusions de fait et les motifs sur lesquels elle est fondée; la décision de la Commission accordant l'augmentation provisoire de tarifs n'est pas conforme aux exigences de cet article. L'inobservation de l'art. 8 par la Commission comporte l'omission très grave d'exposer «les conclusions de fait sur lesquelles sa décision est fondée», de sorte qu'il est impossible pour les parties et pour le tribunal siégeant en révision de déterminer si, dans l'exercice de ses fonctions, la Commission a respecté ou excédé les limites de sa compétence qu'établit sa loi organique. Les appelants ne trouvent aucun appui dans *Dome Petroleum Ltd. v. Public Utilities Board (Alberta) and Canadian Superior Oil Ltd.* (1976), 2 A.R. 453, confirmé à [1977] 2 R.C.S. 822, où il fut jugé que pour être conformes à l'art. 8 de *The Administrative Procedures Act*, les motifs doivent être appropriés, pertinents et intelligibles, et doivent permettre à la partie concernée d'évaluer les possibilités d'appel. La Commission ne peut pas invoquer non plus le caractère particulier de l'ordonnance en question, savoir une ordonnance provisoire dont les dispositions prévoient la possibilité d'un remboursement des montants perçus sous son autorité, pour se soustraire

Board revealed only conclusions without any hint of the reasoning process which led thereto. The result was that a reviewing tribunal could not with any assurance determine that the statutory mandates bearing upon the Board's process had been heeded.

As for the participation of The Public Utilities Board in these proceedings, there is no doubt that s. 65 of *The Public Utilities Board Act* confers upon the Board the right to participate on appeals from its decisions, but in the absence of a clear expression of intention on the part of the Legislature, this right is a limited one. The Board is given *locus standi* as a participant in the nature of an *amicus curiae* but not as a party. That this is so is made evident by s. 63(2) under which a distinction is drawn between "parties" who seek to appeal a decision of the Board or were represented before the Board, and the Board itself.

The policy of this Court is to limit the role of an administrative tribunal whose decision is at issue before the Court, even where the right to appear is given by statute, to an explanatory role with reference to the record before the Board and to the making of representations relating to jurisdiction.

Gill Lumber Chipman (1973) Ltd. v. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America Local 2142 (1973), 7 N.B.R. (2d) 41; *MacDonald v. The Queen* (1976), 29 C.C.C. (2d) 257; *Re Canada Metal Co. Ltd. et al. and MacFarlane* (1973), 1 O.R. (2d) 577; *Labour Relations Board of the Province of New Brunswick v. Eastern Bakeries Ltd.*, [1961] S.C.R. 72; *Labour Relations Board of Saskatchewan v. Dominion Fire Brick and Clay Products Ltd.*, [1947] S.C.R. 336; *International Association of Machinists v. Genaire Ltd. and Ontario Labour Relations Board* (1958), 18 D.L.R. (2d) 588; *Central Broadcasting Co. Ltd. v. Canada Labour Relations Board and International Brotherhood of Electrical Workers; Local Union No. 529*, [1977] 2 S.C.R. 112; *Canada Labour Relations Board v. Transair Ltd. et al.*, [1977] 1 S.C.R. 772, referred to.

APPEAL from a judgment of the Supreme Court of Alberta, Appellate Division¹, setting aside an order of The Public Utilities Board of the Province of Alberta granting an interim increase in rates pursuant to s. 52(2) of *The Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, c. 302. Appeal dismissed.

¹ (1977), 2 A.R. 317.

à son obligation de rendre une décision motivée. L'ordonnance de la Commission ne comporte que des conclusions et est muette quant au raisonnement suivi pour y arriver, de sorte que le tribunal siégeant en révision ne peut établir avec certitude si la Commission a observé les exigences légales dans l'élaboration de sa décision.

En ce qui concerne la participation de The Public Utilities Board aux présentes procédures, il est évident que l'art. 65 de *The Public Utilities Board Act* confère à la Commission le droit de participer à l'appel de ses décisions, mais en l'absence d'indication précise de l'intention du législateur, ce droit est limité. La Commission a un *locus standi* et son droit de participer aux procédures d'appel s'apparente à celui d'un *amicus curiae* et non à celui d'une partie. Cela ressort clairement du par. 63(2) qui fait une distinction entre les «parties» qui interjettent appel de la décision de la Commission ou qui étaient représentées devant la Commission, et la Commission elle-même.

Cette Cour, à cet égard, a toujours voulu limiter le rôle du tribunal administratif dont la décision est contestée à la présentation d'explications sur le dossier dont il était saisi et d'observations sur la question de sa compétence, même lorsque la loi lui confère le droit de comparaître.

Jurisprudence: *Gill Lumber Chipman (1973) Ltd. v. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America Local 2142* (1973), 7 N.B.R. (2d) 41; *MacDonald c. La Reine* (1976), 29 C.C.C. (2d) 257; *Re Canada Metal Co. Ltd. et al. and MacFarlane* (1973), 1 O.R. (2d) 577; *Labour Relations Board of the Province of New Brunswick c. Eastern Bakeries Ltd.*, [1961] R.C.S. 72; *Labour Relations Board of Saskatchewan c. Dominion Fire Brick and Clay Products Ltd.*, [1947] R.C.S. 336; *International Association of Machinists v. Genaire Ltd. and Ontario Labour Relations Board* (1958), 18 D.L.R. (2d) 588; *Central Broadcasting Co. Ltd. c. Conseil canadien des relations du travail et la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, Section locale n° 529*, [1977] 2 R.C.S. 112; *Conseil canadien des relations du travail c. Transair Ltd. et autres*, [1977] 1 R.C.S. 772.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta¹ infirmant une ordonnance de The Public Utilities Board de la province de l'Alberta qui accordait une augmentation provisoire de tarifs en vertu du par. 52(2) de *The Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, chap. 302. Pourvoi rejeté.

¹ (1977), 2 A.R. 317.

T. Mayson, Q.C., for the appellant Northwestern Utilities Ltd.

W. J. Major, Q. C., and *C. K. Sheard*, for the appellant Public Utilities Board of the Province of Alberta.

M. H. Patterson, Q. C., for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

ESTEY J.—This is an appeal by The Public Utilities Board for the Province of Alberta and Northwestern Utilities Limited from a decision of the Appellate Division of the Supreme Court setting aside an order of the Board granting an interim increase in rates pursuant to s. 52(2) of *The Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, c. 302.

The majority of the Court of Appeal set aside the order and remitted it to the Board for reconsideration on two grounds:

- (1) That the effect of the order was a contravention of s. 31 of *The Gas Utilities Act*, R.S.A. 1970, c. 158, in that Northwestern Utilities Limited was thereby granted recovery of losses incurred before the date of application, namely, the 20th of August 1975; and
- (2) That the Board failed to comply with s. 8 of *The Administrative Procedures Act*, R.S.A. 1970, c. 2, by reason of its failure to give reasons for its decision.

The appellant, The Public Utilities Board (herein referred to as 'the Board'), is constituted under *The Public Utilities Board Act* to "deal with public utilities and the owners thereof as provided in this Act" (s. 28(1)), and is given more specific duties and powers with respect to gas utilities under *The Gas Utilities Act*. The appellant, Northwestern Utilities Limited (herein referred to as 'the Company'), is a gas utility regulated under these statutes.

The Board is by the latter statute directed to "fix just and reasonable . . . rates, . . . tolls or charges . . ." which shall be imposed by the Company and other gas utilities and in connection therewith shall establish such depreciation and

T. Mayson, c.r., pour l'appelante Northwestern Utilities Ltd.

W. J. Major, c.r., et *C. K. Sheard*, pour l'appelante Public Utilities Board de la province de l'Alberta.

M. H. Patterson, c.r., pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE ESTEY—Ce pourvoi est interjeté par The Public Utilities Board de la province de l'Alberta et Northwestern Utilities Limited à l'encontre d'un arrêt de la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta annulant une ordonnance aux termes de laquelle la Commission accordait une augmentation provisoire de tarifs en vertu du par. 52(2) de *The Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, chap. 302.

La majorité en Cour d'appel a infirmé l'ordonnance et renvoyé l'affaire devant la Commission pour deux motifs:

- [TRADUCTION] (1) L'ordonnance produit un résultat qui contrevient à l'art. 31 de *The Gas Utilities Act*, R.S.A. 1970, chap. 158, car elle permet à Northwestern Utilities Limited de recouvrer des pertes subies avant la date de la requête, c.-à-d. le 20 août 1975; et
- (2) La Commission n'a pas respecté l'art. 8 de *The Administrative Procedures Act*, R.S.A. 1970, chap. 2, en ne consignait pas les motifs de sa décision.

L'appelante, The Public Utilities Board (ci-après appelée la «Commission»), a été créée par *The Public Utilities Board Act* pour [TRADUCTION] «connaître des questions concernant les entreprises de services publics et leurs propriétaires, conformément à la présente loi» (par. 28(1)); *The Gas Utilities Act* lui confère en outre des devoirs et pouvoirs plus spécifiques à l'égard des entreprises de distribution de gaz. L'appelante Northwestern Utilities Limited (ci-après appelée la «Compagnie») est une entreprise de distribution de gaz régie par ces lois.

L'article 27 de *The Gas Utilities Act* habilite la Commission à [TRADUCTION] «fixer les tarifs, . . . taxes ou droits . . . justes et raisonnables» que la Compagnie et les autres entreprises de distribution de gaz seront autorisées à percevoir et, ce faisant,

other accounting procedures as well as "standards, classifications [and] regulations . . ." for the service of the community by the gas utilities (s. 27, *The Gas Utilities Act*). In the establishment of these rates and charges, the Board is directed by s. 28 of the statute to "determine a rate base" and to "fix a fair return thereon". The Board then estimates the total operating expenses incurred in operating the utility for the period in question. The total of these two quantities is the 'total revenue requirement' of the utility during a defined period. A rate or tariff of rates is then struck which in a defined prospective period will produce the total revenue requirement. The whole process is simply one of matching the anticipated revenue to be produced by the newly authorized future rates to future expenses of all kinds. Because such a matching process requires comparisons and estimates, a period in time must be used for analysis of past results and future estimates alike. The fiscal year of the utility is generally found to be a convenient but not a mandatory period for these purposes. It is a process based on estimates of future expenses and future revenues. Both according to the evidence fluctuate seasonally and both vary according to many uncontrollable forces such as weather variations, cost of money, wage rate settlements and many other factors. Thus the rate when finally established will be such as the Board deems just and reasonable to allow the recovery of the expenses incurred by a utility in supplying gas to its customers, together with a fair return on the investment devoted to the enterprise. We are here concerned only with the rate establishing process and, hence, this summation of the Board's functions and powers is limited to that aspect of its statutory operations.

While the statute does not precisely so state, the general pattern of its directing and empowering provisions is phrased in prospective terms. Apart from s. 31 there is nothing in the Act to indicate any power in the Board to establish rates retrospectively in the sense of enabling the utility to recover a loss of any kind which crystallized prior to the date of the application (*vide City of*

à déterminer la méthode d'amortissement et autres procédures comptables de même que les [TRADUCTION] «normes, catégories [et] règlements» applicables aux entreprises de distribution de gaz en tant que services publics. Pour établir ces tarifs et droits, la Commission doit, en vertu de l'art. 28 de la Loi, [TRADUCTION] «établir une base de tarification [et] fixer un taux de rendement convenable». La Commission doit ensuite évaluer les dépenses totales d'exploitation de l'entreprise pendant la période considérée. Le total de ces deux éléments forme le «revenu total nécessaire» à l'entreprise pour une période donnée. Le tarif est alors établi pour la période à venir de façon à produire le revenu total nécessaire. En fait, il s'agit de faire correspondre les revenus que produiront les nouveaux tarifs autorisés pour la période à venir au total des diverses dépenses futures. Etant donné que ce calcul se fait sur la base de comparaisons et d'estimations, l'analyse des résultats obtenus dans le passé et des estimations faites pour l'avenir doit être fondée sur une période de temps précise. Sans être la règle, l'année d'imposition de l'entreprise est généralement considérée une base adéquate. Le processus est fondé sur une estimation des dépenses et revenus futurs. Selon la preuve, ces deux éléments varient d'une saison à l'autre et dépendent de facteurs incontrôlables tels les conditions météorologiques, le coût de l'argent, les ententes salariales, et ainsi de suite. Ainsi, le tarif établi par la Commission doit être celui qu'elle juge juste et raisonnable pour permettre le recouvrement des dépenses engagées par une entreprise de distribution de gaz pour desservir ses clients et la réalisation d'un taux de rendement convenable sur l'investissement dans l'entreprise. La seule question qui nous occupe en l'espèce est la méthode de détermination des tarifs et, en conséquence, cet aperçu des fonctions et pouvoirs de la Commission se limite à cet aspect du rôle que lui prescrit la loi.

Bien que la Loi ne le dise pas expressément, ses prescriptions et dispositions habilitantes sont rédigées en termes prospectifs. Mis à part l'art. 31, rien dans la Loi n'indique que la Commission ait le pouvoir d'établir rétroactivement des tarifs de façon à permettre à l'entreprise de recouvrer des pertes d'aucun genre subies avant la date de la requête. (Voir l'arrêt *Ville d'Edmonton et autres*

*Edmonton et al. v. Northwestern Utilities Limited*², per Locke J. at pp. 401, 402).

The rate-fixing process was described before this Court by the Board as follows:

The PUB approves or fixes utility rates which are estimated to cover expenses plus yield the utility a fair return or profit. This function is generally performed in two phases. In Phase I the PUB determines the rate base, that is the amount of money which has been invested by the company in the property, plant and equipment plus an allowance for necessary working capital all of which must be determined as being necessary to provide the utility service. The revenue required to pay all reasonable operating expenses plus provide a fair return to the utility on its rate base is also determined in Phase I. The total of the operating expenses plus the return is called the revenue requirement. In Phase II rates are set, which, under normal temperature conditions are expected to produce the estimates of "forecast revenue requirement". These rates will remain in effect until changed as the result of a further application or complaint or the Board's initiative. Also in Phase II existing interim rates may be confirmed or reduced and if reduced a refund is ordered.

The statutory pattern is founded upon the concept of the establishment of rates *in futuro* for the recovery of the total forecast revenue requirement of the utility as determined by the Board. The establishment of the rates is thus a matching process whereby forecast revenues under the proposed rates will match the total revenue requirement of the utility. It is clear from many provisions of *The Gas Utilities Act* that the Board must act prospectively and may not award rates which will recover expenses incurred in the past and not recovered under rates established for past periods. There are many provisions in the Act which make this clear and I take but one example, found in s. 35, which provides:

(1) No change in any existing rates ... shall be made by a ... gas utility ... until such changed rates or new rates are approved by the Board.

(2) Upon approval, the changed rates ... come into force on a date to be fixed by the Board and the Board

² [1961] S.C.R. 392.

*c. Northwestern Utilities Limited*², le juge Locke, aux pp. 401 et 402.)

Voici en quels termes la Commission a décrit à cette Cour sa méthode de détermination des tarifs:

[TRADUCTION]—La PUB approuve ou fixe pour les services publics des tarifs destinés à couvrir les dépenses et à permettre à l'entreprise d'obtenir un taux de rendement ou profit convenable. Le processus s'accomplit en deux étapes. Dans la première étape, la PUB établit une base de tarification en calculant le montant des fonds investis par la compagnie en terrains, usines et équipements, plus le montant alloué au fonds de roulement, sommes dont il faut établir la nécessité dans l'exploitation de l'entreprise. C'est également à cette première étape qu'est calculé le revenu nécessaire pour couvrir les dépenses d'exploitation raisonnables et procurer un rendement convenable sur la base de tarification. Le total des dépenses d'exploitation et du rendement donne un montant appelé le revenu nécessaire. Dans une deuxième étape, les tarifs sont établis de façon à pouvoir produire, dans des conditions météorologiques normales, «le revenu nécessaire prévu». Ces tarifs restent en vigueur tant qu'ils ne sont pas modifiés à la suite d'une nouvelle requête ou d'une plainte, ou sur intervention de la Commission. C'est également à cette seconde étape que les tarifs provisoires sont confirmés ou réduits et, dans ce dernier cas, qu'un remboursement est ordonné.

L'économie de la législation repose sur le principe que la détermination des tarifs pour l'avenir doit permettre à l'entreprise de percevoir intégralement le revenu nécessaire prévu calculé par la Commission. La détermination des tarifs consiste donc à faire correspondre le montant des revenus prévus produits par les tarifs projetés au revenu total nécessaire à l'entreprise. Il ressort clairement de plusieurs dispositions de *The Gas Utilities Act* que la Commission n'agit que pour l'avenir et ne peut fixer des tarifs qui permettraient à l'entreprise de recouvrer des dépenses engagées antérieurement et que les tarifs précédents n'avaient pas suffi à compenser. Plusieurs dispositions de la Loi le confirment d'ailleurs, notamment l'art. 35:

[TRADUCTION] (1) Les entreprises de distribution de gaz ... ne doivent pas modifier les tarifs en vigueur ... avant d'avoir obtenu l'approbation de la Commission.

(2) Après leur approbation, les tarifs modifiés ... entrent en vigueur à la date fixée par la Commission et

² [1961] R.C.S. 392.

may either upon written complaint or upon its own initiative herein determine whether the imposed increases, changes or alterations are just and reasonable.

Section 32 likewise refers to rates "to be imposed thereafter by a gas utility". The 1959 version of the legislation before the Court in this proceeding was examined by the Alberta Court of Appeal in *City of Calgary and Home Oil Co. Ltd. v. Madison Natural Gas Co. Ltd. and British American Utilities Ltd.*³ wherein Johnson J.A. observed at p. 661:

The powers of the Natural Gas Utilities Board have been quoted above and the Board's function was to determine "the just and reasonable price" or prices to be paid. It was to deal with rates prospectively and having done so, so far as that particular application is concerned, it ceased to have any further control. To give the Board retrospective control would require clear language and there is here a complete absence of any intention to so empower the Board.

*Vide also Regina v. Board of Commissioners of Public Utilities (N.B.), Ex parte Moncton Utility Gas Ltd.*⁴, at p. 710; *Bradford Union v. Wilts*⁵, at p. 616.

There is but one exception in this statutory pattern and that is found in s. 31 which is critical in these proceedings. It is convenient to set it out in full.

It is hereby declared that, in fixing just and reasonable rates, the Board may give effect to such part of any excess revenues received or losses incurred by an owner of a gas utility after an application has been made to the Board for the fixing of rates as the Board may determine has been due to undue delay in the hearing and determining of the application.

It should be noted that s. 31 has been amended by s. 5 of *The Attorney General Statutes Amendment Act, 1977, 1977 (Alta.)*, c. 9, which received Royal Assent on May 18, 1977. However, s. 5(3) of that Act provides that s. 31 "as it stood immediately before the commencement of" s. 5 "... continues to apply to proceedings initiated ..." before

³ (1959), 19 D.L.R. (2d) 655.

⁴ (1966), 60 D.L.R. (2d) 703.

⁵ (1868), L.R. 3 Q.B. 604.

cette dernière peut, à la suite d'une plainte écrite ou d'office, déterminer si les augmentations ou modifications accordées sont justes et raisonnables.

L'article 32 parle également de tarifs [TRADUCTION] «imposés à l'avenir par l'entreprise de distribution de gaz». La législation en cause devant cette Cour a fait l'objet, dans sa version de 1959, des remarques suivantes du juge Johnson de la Cour d'appel de l'Alberta dans l'arrêt *City of Calgary and Home Oil Co. Ltd. v. Madison Natural Gas Co. Ltd. and British American Utilities Ltd.*³, à la p. 661:

[TRADUCTION] Les pouvoirs de The Natural Gas Utilities Board ont été précisés plus haut. La Commission a le devoir de fixer les «prix justes et raisonnables» à payer. Elle doit établir les tarifs pour l'avenir et, ceci fait, elle n'a plus compétence aux fins de cette requête. Pour que la Commission ait le pouvoir de prendre des mesures rétroactives, il faudrait que la Loi le prévoie expressément; or, rien en l'espèce ne révèle l'intention de conférer un tel pouvoir à la Commission.

Voir également *Regina v. Board of Commissioners of Public Utilities (N.B.), Ex parte Moncton Utility Gas Ltd.*⁴, à la p. 710; *Bradford Union v. Wilts*⁵, à la p. 616.

Il existe cependant une disposition importante qui se distingue du reste de la Loi sur cette question; il s'agit de l'art. 31, qui est capital en l'espèce. Il convient de le citer intégralement:

[TRADUCTION] Il est par les présentes déclaré qu'en fixant des tarifs justes et raisonnables, la Commission peut tenir compte de la partie des excédents de revenu perçus ou des pertes subies par le propriétaire d'une entreprise de distribution de gaz après sa demande de nouveaux tarifs, si la Commission estime que ces excédents ou pertes sont imputables à un retard indu à entendre et à trancher la demande.

Il convient de souligner que l'art. 31 a été modifié par l'art. 5 de *The Attorney General Statutes Amendment Act, 1977, 1977 (Alta.)*, chap. 9, qui a reçu la sanction royale le 18 mai 1977. Cependant, le par. 5(3) de la Loi dispose que l'art. 31 [TRADUCTION] «existant avant l'entrée en vigueur de [l'art. 5] continue de s'appliquer aux

³ (1959), 19 D.L.R. (2d) 655.

⁴ (1966), 60 D.L.R. (2d) 703.

⁵ (1868), L.R. 3 Q.B. 604.

May 18, 1977. Accordingly, this case stands to be determined in accordance with s. 31 as set out above.

The interpretative difficulties raised by s. 31 are manifold. For one thing, the word 'losses' which is not defined in the Act is employed with reference to the Board's power to establish rates with respect to the period after an application has been made and before the Board has fully disposed of the application by taking into account "excess revenues and losses" which the Board determines have been "due to undue delay in the hearing and determination of the application". It is in my view apparent once the statute is examined as a whole that 'losses' as the word is employed in s. 31 does not refer to accounting losses in the sense of a net loss occurring in a defined fiscal period but rather refers to the loss of revenue suffered by a utility during a defined period by reason of the delay in the imposition during that period of the proposed increased rates. The word in short is an abbreviation for 'lost revenue' which may indeed be suffered by a utility during a period when the utility is not in a net loss position in the accounting sense of that term. This Court had occasion to consider s. 31 collaterally in *City of Edmonton et al. v. Northwestern Utilities Limited, supra*. Locke J. writing on behalf of the whole Court on this point so interpreted and applied the word "losses" as it appears in this section.

Much of the difficulty encountered before the Board and again reflected in the judgment of the Court of Appeal has arisen by the use of the expression 'loss' sometimes to refer to a net loss for a period in the past and sometimes by applying the term to a shortfall of revenue in the sense in which I believe the Legislature uses the term in s. 31. This difficulty appears to have been obviated by the new s. 31 which is not now before the Court (*vide The Attorney General Statutes Amendment Act, 1977, supra*).

Section 52(2) of *The Public Utilities Board Act* should also be noted:

The Board may, instead of making an order final in the first instance, make an interim order and reserve

procédures instituées . . . » avant le 18 mai 1977. Le présent litige doit donc être tranché en fonction de la version précitée de l'art. 31.

Les problèmes d'interprétation que soulève l'art. 31 sont nombreux. Par exemple, le mot «pertes», qui n'est pas défini dans la Loi, est utilisé dans le contexte du pouvoir de la Commission de fixer des tarifs pour la période qui suit la date de la demande et qui précède la décision finale de la Commission sur le sujet en tenant compte des «excédents de revenu et des pertes» qu'elle considère «imputables à un retard indu à entendre et à trancher la demande». Il est à mon avis évident, dans le contexte général de la Loi, que le mot «pertes» à l'art. 31 ne renvoie pas aux pertes comptables au sens d'une perte nette subie au cours d'une année d'imposition, mais plutôt à la perte de revenu subie par l'entreprise au cours d'une période précise en raison du retard à mettre en vigueur, durant cette période, les augmentations projetées. Il s'agit en fait d'une façon abrégée de décrire la «perte de revenu» que peut subir une entreprise durant une certaine période sans que pour autant elle subisse une perte nette au sens comptable de cette expression. Cette Cour a déjà eu l'occasion d'étudier incidemment le sens de l'art. 31 dans l'arrêt *Ville d'Edmonton et autres c. Northwestern Utilities Limited*, précité. Exposant l'opinion de la Cour à ce sujet, le juge Locke a interprété et appliqué de cette façon le mot «pertes» employé dans ledit article.

La difficulté éprouvée devant la Commission, qui se reflète aussi dans le jugement de la Cour d'appel, vient en grande partie du fait que le mot «perte» est parfois utilisé pour désigner une perte nette subie au cours d'une période antérieure, et parfois pour désigner un manque à gagner (sens que lui donne, à mon avis, le législateur à l'art. 31). Il semble que le texte du nouvel art. 31, non applicable en l'espèce, ait fait disparaître cette difficulté (voir *The Attorney General Statutes Amendment Act, 1977*, précitée).

Le paragraphe 52(2) de *The Public Utilities Board Act* mérite également d'être cité:

[TRADUCTION] La Commission peut prononcer une ordonnance provisoire, au lieu de rendre une ordonnance

further direction, either for an adjourned hearing of the matter or for further application.

Section 54 provides in similar language the authority for the Board to make such interim orders *ex parte*. These interim orders are couched in the same terms as the final or basic orders establishing rates and tariffs and hence are likewise prospective.

Against this statutory background a brief outline of the historical facts of this proceeding and its origins bring the two issues now before the Court into sharper focus. Commencing on August 20, 1974, the Company filed an application for an order determining the rate base and fixing a fair return thereon and approving the rates and charges for the natural gas supplied by the Company to its customers. The application made reference to the powers under s. 31 by asking for an order "giving effect to such part of any losses incurred by the applicant as may be due to any undue delay in the hearing and determining of the application". Finally the application sought an order fixing interim rates pending the establishment of "final rates". As a result of this application several interim orders were issued between November 15, 1974, and June 30, 1975. In response to the application of August 20, 1974, the Board by order made on September 15, 1975, established the rate base, a fair return thereon and the total utility revenue requirement at \$72,141,000. These items were respectively found and included in the order on the basis of "actual 1974" figures and "forecast 1975" figures. The Board then directed the Company to file a schedule of rates "designed to generate the foregoing total utility revenue requirements approved by the Board".

The practice and terminology historically adopted by the Board in the discharge of its statutory functions are no doubt clear to the industry and to persons attending upon the Board in the discharge of its functions but leaves something to be desired in the sense that the terminology does not precisely fit that employed by the legislation to which reference has been made. It is clear, however, that in its order with respect to the August 1974 application,

définitive, et remettre sa décision à une audition ultérieure de la demande ou à la présentation d'une nouvelle demande.

L'article 54 habilite la Commission, en des termes semblables, à rendre de telles ordonnances provisoires *ex parte*. Ces ordonnances provisoires sont rédigées de la même façon que les ordonnances définitives ou initiales fixant les tarifs et, comme elles, ne s'appliquent que pour l'avenir.

Cet historique de la législation doit être complété d'un rappel des faits à l'origine de ce pourvoi afin de bien mettre en évidence les deux questions en litige devant cette Cour. Le 20 août 1974, la Compagnie demandait une ordonnance établissant une base de tarification et un rendement convenable et approuvant les tarifs et droits qu'elle voulait imposer à ses clients pour le gaz naturel qu'elle distribuait. Se référant aux pouvoirs prévus à l'art. 31, elle demandait une ordonnance [TRADUCTION] «tenant compte de la partie des pertes subies par la requérante imputables à un retard indu à entendre et à trancher la demande». En outre, elle demandait une ordonnance établissant des tarifs provisoires jusqu'à la fixation des «tarifs définitifs». En conséquence, plusieurs ordonnances provisoires ont été rendues entre le 15 novembre 1974 et le 30 juin 1975. En réponse à la requête du 20 août 1974, la Commission rendait, le 15 septembre 1975, une ordonnance qui établissait une base de tarification et un rendement convenable et fixait le revenu total nécessaire à l'entreprise à \$72,141,000. Ces montants inclus dans l'ordonnance étaient calculés en fonction des «données réelles pour 1974» et des «prévisions pour 1975». La Commission a ensuite ordonné à la Compagnie de produire un tarif [TRADUCTION] «apte à produire le revenu total nécessaire à l'entreprise approuvé par la Commission».

Je ne doute pas que les usages et le vocabulaire adoptés par la Commission dans l'exercice des devoirs que lui confère la Loi soient clairs pour les gens de l'industrie ou les personnes qui comparaissent devant la Commission, mais la terminologie employée suscite une certaine confusion car elle diffère de celle de la législation, à laquelle j'ai fait référence plus haut. Toutefois, il est clair que c'est en fonction de la période à venir que la Commis-

the Board has attempted to establish in the prospective sense those rates which the Company will require to enable it to carry on its business as a gas utility in the future and until such further and other rates are established by the Board. Had the Company then responded to the September 15 order by filing a proposed schedule of rates the Board would no doubt in completion of its statutory response to the August 1974 application by the Company have established the appropriate schedule of rates to be brought into effect by the Company in its billings from and after a date prospectively prescribed by the Board.

The complication which gives rise to these proceedings occurred on August 20, 1975, when the Company filed with the Board an application (not to be confused with the application filed on August 20, 1974) for an order "approving changes in existing rates, tolls or charges for gas supplied and services rendered by Northwestern Utilities Limited to its customers"; together with an application on September 25, 1975, for an interim order "approving changes in existing rates, tolls or charges for gas supplied and services rendered by Northwestern Utilities Limited to its customers pending final determination of the matter". The application of 1975 recites the history of the 1974 application and states that the operating costs and gas costs of the Company "have increased substantially over the amounts included in the 1974 application and continue to increase". After reciting that the Board in response to the 1974 application had awarded the applicant "interim refundable rates", the 1975 application went on to state:

The existing rates charged by the Applicant for natural gas do not produce revenues sufficient to provide for its present or prospective proper operating and depreciation expense and a fair return on the property used in the service to the public.

Therefore the Company went on to apply for an order determining the rate base, and a fair return thereon, and fixing and approving rates for natural gas supplied by the Company to its customers. The

sion a essayé, dans l'ordonnance relative à la requête du 20 août 1974, de fixer les tarifs devant permettre à la Compagnie de poursuivre l'exploitation de son entreprise de distribution de gaz jusqu'à ce que la Commission fixe de nouveaux tarifs. Si la Compagnie avait produit un projet de tarif, en réponse à l'ordonnance du 15 septembre, la Commission se serait sans nul doute acquittée des devoirs que lui impose la Loi pour la requête d'août 1974 en fixant le tarif approprié que la Compagnie aurait pu commencer à appliquer dans sa facturation à partir d'une date prescrite par la Commission de façon prospective.

Le litige actuel remonte au 20 août 1975, date à laquelle la Compagnie a présenté à la Commission une requête (à ne pas confondre avec la requête produite le 20 août 1974) en vue d'obtenir une ordonnance [TRADUCTION] «approuvant les modifications aux tarifs, taxes et droits actuellement perçus par Northwestern Utilities Limited pour le gaz distribué et les services fournis à ses clients»; cette requête fut suivie d'une autre, datée du 25 septembre 1975 pour obtenir une ordonnance provisoire [TRADUCTION] «approuvant, jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue, les modifications aux tarifs, taxes et droits actuellement perçus par Northwestern Utilities Limited pour le gaz distribué et les services fournis à ses clients». La requête de 1975 fait l'historique de la requête de 1974 et souligne que les frais d'exploitation de la Compagnie et le coût du gaz [TRADUCTION] «ont considérablement augmenté comparativement aux montants indiqués dans la requête de 1974 et continuent d'augmenter». Après avoir mentionné qu'à la suite de la requête présentée en 1974, la Commission avait accordé à la requérante des [TRADUCTION] «tarifs provisoires remboursables», la requête de 1975 allègue:

[TRADUCTION] Les tarifs actuellement perçus par la requérante pour son gaz naturel ne produisent pas un revenu suffisant pour lui permettre de faire face à ses dépenses actuelles et futures d'exploitation et d'amortissement et d'obtenir un taux de rendement convenable sur l'investissement utilisé au service du public.

La Compagnie a alors demandé une ordonnance qui établisse une base de tarification et un rendement convenable, et fixe et approuve les tarifs à percevoir par la Compagnie pour la distribution de

Company sought as well an order giving effect to "such part of any losses incurred by the applicant as may be due to any undue delay in the hearing and determining of the application", apparently paraphrasing s. 31 of *The Gas Utilities Act*. The 1975 application seeks as well interim rates "pending the fixing of final rates".

It is also relevant to note in passing that the 1974 application indeed had its own roots in a prior procedure before the Board initiated by the Board itself under s. 27 of *The Gas Utilities Act* in 1974. In June 1974, the Company applied for an interim rate increase and after a hearing in July 1974 the application was denied on August 19, 1974, and the application of August 20, 1974, was thereupon filed.

By its order of October 1, 1975, the Board granted an interim increase in rates the effect of which was to allow the Company to receive \$2,785,000 in excess of its revenues for 1975 which would have been received under the then existing rates. The question immediately arises as to whether this sum represents increased expenses to be incurred by the Company for the period after the interim rates became effective (October 1, 1975) or whether it represents expenses incurred and unrecovered in the past. It was from this interim order that the City of Edmonton (herein referred to as 'the City') appealed to the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta pursuant to s. 62 of *The Public Utilities Board Act*:

(1) Subject to subsection (2) [the requirement of leave], upon a question of jurisdiction or upon a question of law, an appeal lies from the Board to the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta.

The Appellate Division of the Supreme Court of Alberta set aside the Board order of October 1, 1975, and referred the matter to the Board "for further consideration and redetermination". One preliminary argument can be disposed of at the outset. It was argued in the Courts below, as well

gaz naturel. La Compagnie a également demandé une ordonnance tenant compte de [TRADUCTION] «la partie des pertes subies par la requérante imputables à un retard indu à entendre et à trancher la demande», paraphrasant apparemment l'art. 31 de *The Gas Utilities Act*. La requête de 1975 demandait en outre une ordonnance fixant des tarifs provisoires applicables [TRADUCTION] «jusqu'à l'établissement de tarifs définitifs».

Il est également pertinent de souligner ici que la requête présentée en 1974 résulte d'une procédure antérieure entamée la même année par la Commission elle-même en vertu de l'art. 27 de *The Gas Utilities Act*. En effet, en juin 1974, la Compagnie avait demandé à la Commission de fixer une augmentation provisoire de tarifs; après une audience tenue en juillet 1974, la Commission a rejeté cette requête, le 19 août 1974, et la Compagnie est revenue à la charge en déposant sa requête du 20 août 1974.

Dans son ordonnance du 1^{er} octobre 1975, la Commission a accordé une augmentation provisoire de tarifs permettant à la Compagnie de percevoir un revenu supérieur de \$2,785,000 à celui qu'elle aurait normalement perçu en 1975. Il faut immédiatement se demander si cette différence correspond à une augmentation des dépenses après la date d'entrée en vigueur de l'augmentation provisoire de tarifs (soit le 1^{er} octobre 1975) ou à des dépenses déjà engagées mais non recouvrées. C'est précisément de cette ordonnance provisoire dont la ville d'Edmonton (ci-après appelée la «Ville») a interjeté appel devant la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta en vertu de l'art. 62 de *The Public Utilities Board Act*, qui dispose:

[TRADUCTION] (1) Sous réserve du paragraphe (2) [l'autorisation d'appel], les décisions de la Commission sont susceptibles d'appel à la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta sur une question de compétence ou de droit.

La Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta a infirmé l'ordonnance de la Commission rendue le 1^{er} octobre 1975 et lui a renvoyé l'affaire [TRADUCTION] «pour nouvel examen et décision». On peut tout de suite trancher une question préliminaire: on a soutenu devant les tribunaux d'ins-

as in this Court, that the interim order under appeal (dated October 1, 1975) was made pursuant to the 1974 rate application, either as a variance of the 1974 order pursuant to s. 56 of *The Public Utilities Board Act*, or as an interim order in respect of the 1974 application. That submission, whatever its effect, was rejected by the Court of Appeal and must be rejected here. On the face of the interim order is found a reference to "the application of N.U.L. dated the 20th day of August, 1975". That reference, when read with the transcript of the evidence at the hearing leaves no doubt that the interim order was made with respect to the 1975 application which clearly was an independent application to establish, pursuant to the aforementioned sections of *The Gas Utilities Act*, the statutory prerequisites to a new tariff of rates, and then a new tariff of rates.

I turn then to the first issue as to whether the Board by its interim order of October 1, 1975, has offended the provisions of s. 31 of *The Gas Utilities Act* by granting as alleged by the City an order permitting the recovery of losses incurred before the date of the application, August 20, 1975. It was not argued before this Court that the Board could not through s. 31 reach back to August 20, 1975, and grant a rate increase to recover costs thereafter incurred. The recitals to the order of October 1975 make it difficult to determine whether in fact the Board has invoked s. 31 in the interim rates established by the order or whether the Board has simply made an interim order under s. 51(2) of *The Public Utilities Board Act*. We need not determine the answer to that question in order to deal with this issue.

The issue is at this stage very narrow. No contest is raised as to the validity of the September 15, 1975, order nor the various interim rates authorized in the 1974 application. The issue is simply whether or not the Company by not applying in the 1974 application for a further interim order has caused the Board to respond to the new application in 1975 in such a way as to authorize a new tariff which when implemented by the Company will have the effect of recovering from future gas consumers revenue losses incurred by the

tance inférieure et devant cette Cour que l'ordonnance provisoire (du 1^{er} octobre 1975) contestée en appel faisait suite à la requête présentée en 1974 et constituait soit une modification de l'ordonnance rendue en 1974 en vertu de l'art. 56 de *The Public Utilities Board Act* soit une ordonnance provisoire se rapportant à la requête faite en 1974. Nous devons, comme la Cour d'appel, rejeter cet argument sans en examiner la portée. L'ordonnance provisoire mentionne «la requête de NUL en date du 20 août 1975». Cette mention, et la transcription de la preuve présentée à l'audition, indiquent clairement que l'ordonnance provisoire suit la requête présentée en 1975; cette dernière était totalement indépendante et visait à fixer, conformément aux articles susmentionnés de *The Gas Utilities Act*, les bases légales d'un nouveau tarif et ledit nouveau tarif.

J'en viens à la première question en litige: l'ordonnance provisoire rendue par la Commission le 1^{er} octobre 1975 contrevient-elle à l'art. 31 de *The Gas Utilities Act* en permettant, selon la Ville, le recouvrement de pertes subies avant la présentation de la requête, le 20 août 1975? On n'a pas soutenu devant cette Cour que la Commission n'avait pas le pouvoir, en vertu de l'art. 31, de faire ses calculs à partir du 20 août 1975 et d'accorder une augmentation de tarifs pour couvrir les dépenses engagées après cette date. Les attendus de l'ordonnance d'octobre 1975 ne permettent pas d'établir si la Commission s'est fondée sur l'art. 31 pour fixer une augmentation provisoire ou a simplement rendu une ordonnance provisoire en vertu du par. 51(2) de *The Public Utilities Board Act*. Il n'est pas nécessaire de trancher cette question pour régler le point en litige.

La question soumise à cette Cour est très limitée. La validité de l'ordonnance rendue le 15 septembre 1975 et des nombreuses augmentations provisoires accordées à la suite de la requête présentée en 1974 n'est pas contestée. Il s'agit uniquement de déterminer si, en ne demandant pas d'ordonnance provisoire supplémentaire dans sa requête de 1974, la Compagnie a amené la Commission à répondre à la nouvelle requête de 1975 de manière à autoriser des tarifs qui auraient pour effet de faire supporter par les nouveaux consom-

Company with respect to gas deliveries made to consumers prior to the date of the application in question (August 20, 1975) or prior to the advent of the October 1, 1975, rates but in a manner not authorized by s. 31.

The Appellate Division of the Supreme Court of Alberta in both the judgments of Clement J.A. and McDermid J. A., as well as counsel before this Court, devoted a considerable amount of attention to the accounting evidence filed by the Company with reference to the total revenue requirement of the Company in the years 1974 and 1975 and to the possibility that the inclusion in the rate base or the operating expenses established in Phase I of the 1975 application of the additional expenses which gave rise to the 1975 application, will have the effect of violating or going beyond s. 31 by authorizing rates which will have the effect of recovering past losses. We are here not concerned with capitalized losses because there is no suggestion that the rate base will be enlarged by the inclusion of any historical loss in the sense of an accounting deficit in prior fiscal intervals but rather with revenue losses other than those which may be recovered pursuant to s. 31 and which relate to the period from and after August 20, 1975. These losses of course have no relationship to a rate base computed and established pursuant to s. 28 of *The Gas Utilities Act*. We are concerned only with whether or not the Board in its processes has determined the total operating expenses for some period, as well as the fair return on the rate base, so as to enable the Board to calculate prospectively the anticipated total revenue requirement of the utility and thereby establish rates which prospectively will produce future revenues to match the estimated future total revenue requirement.

This procedure was the subject of comment by Porter J.A. in *Re Northwestern Utilities Ltd.*⁶ at p. 290, and which comments I find apt in the circumstances now before us:

One effect of this ruling is that future consumers will have to pay for their gas a sum of money which equals that which consumers prior to August 31, 1959 ought to have paid but did not pay for gas they had used. In

⁶ (1960), 25 D.L.R. (2d) 262.

mateurs de gaz les pertes de revenu sur le gaz livré avant la date de la requête (soit le 20 août 1975) ou avant la mise en vigueur des tarifs du 1^{er} octobre 1975, mais d'une façon qui n'est pas autorisée par l'art. 31.

Les juges Clement et McDermid, qui ont rendu le jugement de la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta, et les avocats devant cette Cour se sont longuement penchés sur la preuve comptable soumise par la Compagnie au sujet du revenu total nécessaire pour les années 1974 et 1975 et sur la possibilité que l'inclusion des dépenses supplémentaires à l'origine de la requête de 1975 dans la base de tarification ou dans les dépenses d'exploitation établies dans le cadre de la première étape de l'étude de la requête de 1975 contrevienne à l'art. 31 en autorisant des tarifs qui permettraient de compenser des pertes passées. Il ne s'agit pas de pertes capitalisées, car on n'a pas prétendu que la base de tarification avait été augmentée par l'inclusion d'une perte passée, au sens d'un déficit comptable d'années d'imposition précédentes; il s'agit plutôt de pertes de revenu autres que celles visées par l'art. 31 et qui auraient été subies après le 20 août 1975. Il est bien évident que ces pertes n'ont aucun lien avec la base de tarification calculée et établie en conformité de l'art. 28 de *The Gas Utilities Act*. La seule question à trancher à cet égard est de savoir si la Commission a établi les dépenses totales d'exploitation pour une période donnée et le rendement convenable sur la base de tarification afin d'être en mesure de calculer, pour l'avenir, le revenu total nécessaire à l'entreprise et donc fixer des tarifs pouvant produire suffisamment de revenus dans l'avenir pour correspondre au revenu total nécessaire ainsi déterminé.

Cette façon de procéder a fait faire au juge Porter, dans l'arrêt *Re Northwestern Utilities Ltd.*⁶ à la p. 290, un commentaire qui me semble pertinent en l'espèce:

[TRADUCTION] Cette décision a notamment l'effet de faire payer aux nouveaux consommateurs de gaz une somme égale à ce que les consommateurs desservis avant le 31 août 1959 auraient dû payer, mais n'ont pas payé,

⁶ (1960), 25 D.L.R. (2d) 262.

short, the undercharge to one group of consumers for gas used in the past is to become an overcharge to another group on gas it uses in the future. When the Board capitalized this sum, it made all the future consumers debtors to the company for the total amount of the deficiency, payable ratably with interest from their respective future gas consumption.

It is conceded of course that the Act does not prevent the Board from taking into account past experience in order to forecast more accurately future revenues and expenses of a utility. It is quite a different thing to design a future rate to recover for the utility a 'loss' incurred or a revenue deficiency suffered in a period preceding the date of a current application. A crystallized or capitalized loss is, in any case, to be excluded from inclusion in the rate base and therefore may not be reflected in rates to be established for future periods.

The evidence submitted by the Company on the hearing of the 1975 application centred largely upon the urgent need for interim refundable rates by which the Company;

can recover its costs of service and earn an adequate return on its utility assets for the year 1975. If the interim rates requested are not granted, the costs of providing natural gas service would not be fully recovered.

The evidence goes on to outline the utility income under existing rates for the years 1975 and 1976 and it is stated that these rates unless augmented by interim rates as proposed will produce a shortfall in revenue of approximately \$700,000 per month. The accounts so filed reveal computations which show the need for an additional \$2.785 million for the year 1975 of which operating expenses represent \$2.105 million. Unhappily, the record does not reveal whether all the components of the additional \$2.785 million are recurring expenses and costs, or legitimate demands for return on capital, which will run evenly into the future. It may be that in the quarterly period of 1975 remaining at the time of the order, these projections will exceed or be less than the actual expenses to be incurred in that very quarterly period. On this the evidence is strangely silent. The

pour le gaz qu'ils ont utilisé. Bref, une perception insuffisante dans le passé à l'égard d'un groupe de consommateurs de gaz entraîne une surcharge à l'égard d'un autre groupe de consommateurs pour le gaz qu'il utilisera à l'avenir. En capitalisant cette somme, la Commission a rendu tous les consommateurs éventuels de gaz débiteurs envers la Compagnie d'un montant correspondant au manque à gagner avec intérêts, à payer en proportion de leur consommation future.

Il est admis que la Loi n'empêche pas la Commission de tenir compte de l'expérience passée pour mieux évaluer les revenus et les dépenses à venir d'une entreprise de services publics. Mais ce n'est pas la même chose d'établir un tarif qui permette à l'entreprise de compenser une «perte» ou une insuffisance de revenus subie au cours d'une période antérieure à la date de la requête considérée. Une perte identifiée ou capitalisée doit, de toute façon, être exclue de la base de tarification et, en conséquence, elle ne peut se refléter dans les tarifs établis pour une période à venir.

La preuve fournie par la Compagnie à l'audition de la requête de 1975 a principalement porté sur le besoin urgent de tarifs remboursables pour lui permettre

[TRADUCTION] de recouvrer ses frais d'exploitation et d'obtenir un rendement convenable sur son investissement pour l'année 1975. Si les tarifs provisoires demandés ne sont pas accordés, le prix du service de distribution de gaz naturel ne sera pas complètement couvert.

En ce qui concerne les revenus produits par les tarifs prévus pour les années 1975 et 1976, la preuve révèle qu'à moins d'être augmentés par les tarifs provisoires proposés, ils entraîneront un manque à gagner d'environ \$700,000 par mois. La preuve comptable comprend en outre des calculs établissant le besoin de \$2,785,000 supplémentaires pour l'année 1975, dont \$2,105,000 pour les frais d'exploitation. Malheureusement, le dossier n'indique pas si la somme de \$2,785,000 est entièrement composée de dépenses et de frais périodiques ou de réclamations légitimes relatives au rendement sur l'investissement, qui s'étaleraient régulièrement sur les périodes à venir. Il se peut qu'au cours du trimestre de 1975 restant à courir à l'époque de l'ordonnance, ces prévisions s'avèrent plus élevées ou plus faibles que les dépenses véritablement engagées au cours de ce trimestre. La

evidence of the treasurer of the Company deals with the revenues for the year 1975 as follows:

A. The revenues from gas sales for the test year 1975 of \$87,265,000 as shown on line 6 of Statement 2.01 (Forecast—Proposed Rates) constitutes \$84,480,000 of revenues forecast under existing rates as shown on Line 6 of Statement 2.01 (Forecast—Existing Rates) and \$2,785,000 of additional revenues to earn a utility rate of return of 9.93%. The increase is that estimated to be derived from introduction on October 1, 1975, of the requested interim rates, including an increase in franchise tax of \$120,000.

Q. On what year are the interim rates designed?

A. 1975 was chosen as the test year and rates were designed to recover 1975 costs.

In its application for interim rates the Company reduces the effect of the anticipated loss of revenue to the conclusion:

The rate of return on the base rate drops from 9 percent in 1974 to 8.43 percent in 1975 and further declines to 6.77 percent in 1976. The requested rate of return on rate base for 1975 under the proposed rates is 9.93 percent. This difference of 1½ percent represents \$1,600,000 in utility income.

This reference would appear to be to the difference between the prevailing rates in 1975 prior to October 1st and the rates which would prevail in 1975 under the proposal made for the rates effective October 1, 1975. The application for the interim rates goes on to state:

Without rate relief in the form of interim rates for the balance of 1975, the imputed return on common equity drops to 10.2 percent compared to the recommended equity return of 14% percent to 15% percent . . .

From this and like excerpts from evidence, testimony and documentary, the City has taken the view that the augmentation to rates for the last quarter of 1975 sought by the Company and granted by the Board has in effect been a recognition of a deemed increase in the rate base or operating expenses by the inclusion therein of an

preuve n'éclaire absolument pas cette question. Le trésorier de la Compagnie a présenté le témoignage suivant au sujet des revenus de l'année 1975:

[TRADUCTION] R. Les revenus de \$87,265,000 provenant de la vente de gaz pour l'année témoin 1975, inscrits à la sixième ligne du relevé 2.01 (Prévisions—tarifs suggérés) comprennent \$84,480,000 de revenus prévus selon les tarifs actuellement en vigueur figurant à la sixième ligne du relevé 2.01 (Prévisions—Tarifs actuels) et \$2,785,000 de revenus supplémentaires destinés à permettre un taux de rendement de 9.93%. L'augmentation correspond à l'estimation du montant résultant de la demande d'augmentation provisoire des tarifs présentée le 1^{er} octobre 1975 et à l'augmentation de \$120,000 des droits sur la concession.

Q. Sur la base de quelle année les tarifs provisoires sont-ils établis?

R. L'année 1975 a été choisie comme l'année témoin et les tarifs ont été établis en fonction des coûts de cette année-là.

Dans sa demande de tarifs provisoires, la Compagnie ramène l'effet de la perte anticipée de revenus à la conclusion suivante:

[TRADUCTION] Le taux de rendement sur la base de tarification tombe de 9 pour cent en 1974 à 8.43 pour cent en 1975 et à 6.77 pour cent en 1976. Le taux de rendement pour 1975 compte tenu du tarif suggéré est de 9.93 pour cent. Cette différence de 1½ pour cent représente un revenu de \$1,600,000 pour l'entreprise.

Il s'agit, semble-t-il, de la différence entre les tarifs en vigueur en 1975, jusqu'au 1^{er} octobre, et les tarifs proposés à partir du 1^{er} octobre 1975. La demande de tarifs provisoires dit en outre:

[TRADUCTION] Sans l'augmentation provisoire des tarifs pour le reste de l'année 1975, le rendement sur l'avoir des actionnaires ordinaires sera de 10.2 pour cent alors qu'il devrait être de 14% à 15% pour cent . . .

Se fondant sur cela, et sur d'autres preuves testimoniales et documentaires, la Ville prétend que l'augmentation des tarifs pour le dernier trimestre de 1975, demandée par la Compagnie et accordée par la Commission, revient à admettre une augmentation de la base de tarification ou des dépenses d'exploitation pour y inclure une perte qui ne

otherwise unrecoverable loss in that part of the year 1975 preceding the 1975 application filed on August 20. Additionally, or perhaps more accurately, alternatively, the City has put the argument that the Company by its interim rate proposal has sought to recover in 1975 additional costs of \$2.785 million without in any way establishing that the revenue so sought is required to match expenses to be incurred either during the effective period of the new interim rates, or is to recover lost revenue in the manner authorized by s. 31. In support of this argument, the City points out that the sum of \$2.1 million, which is said to be required to meet increases in operating expenses, is not isolated and shown to be additional expenses to be incurred in the last quarter of 1975 but rather is the excess of 1975 expenses over and above those forecast in the earlier proceedings and which excess is forecast on the basis of actual expenditures in the first 6 months of 1975 together with anticipated expenditures in the last 6 months of 1975.

The Company meets this argument by the submission that losses contemplated by s. 31 cannot be discerned until the close of the fiscal period selected as the basis for the application for new rates and that this is peculiarly so in the case of a gas utility by reason of fluctuating conditions beyond the control of the utility. The Board in disposing of these opposing positions states simply:

AND THE BOARD having considered the argument of counsel for Interveners that the application for interim refundable rates by N.U.L. should be rejected, in whole or in part, on the grounds that the increased interim refundable rates are for the purpose of recovering "past losses" which they claim have been incurred by N.U.L. since January 1, 1975:

AND THE BOARD considering that the forecast revenue deficiency in the 1975 future test year requested by N.U.L. cannot be properly characterized as "past losses".

The terminology "past losses", employed perhaps by all parties before the Board and adopted by the Board in its order, makes it difficult in reviewing the record as well as the various orders of the Board to determine whether or not the

serait autrement pas remboursable pour la partie de l'année 1975 précédant le 20 août 1975, date de la présentation de la requête. En outre, ou, pour être plus précis, subsidiairement, la Ville a soutenu que l'augmentation provisoire réclamée par la Compagnie visait à compenser en 1975 un coût supplémentaire de \$2,785,000 sans prouver soit que le revenu supplémentaire réclamé correspond aux dépenses engagées au cours de la période d'application des nouveaux tarifs provisoires soit qu'il vise à recouvrer une perte de revenu de la manière prévue à l'art. 31. A l'appui de cet argument, la Ville fait valoir que la somme de \$2,100,000 réclamée pour faire face à l'augmentation des dépenses d'exploitation n'a été ni isolée ni identifiée comme correspondant à des dépenses supplémentaires à engager au cours du dernier trimestre de 1975. Selon la Ville, cette somme représenterait au contraire l'excédent des dépenses engagées en 1975 sur celles prévues au départ, cet excédent étant lui-même calculé en fonction de dépenses engagées durant le premier semestre de 1975 et sur les prévisions de dépenses pour le dernier semestre de cette année-là.

La Compagnie répond à cet argument que les pertes visées à l'art. 31 ne peuvent être identifiées avant la fin de la période d'imposition choisie pour l'application des nouveaux tarifs et ajoute que c'est particulièrement vrai dans le cas d'une entreprise de distribution de gaz, en raison de fluctuations incontrôlables. Tranchant ces thèses contradictoires, la Commission a simplement déclaré:

[TRADUCTION] ET CONSIDÉRANT l'argumentation des avocats des intervenants en faveur du rejet, en totalité ou en partie, de la requête de NUL pour l'obtention de tarifs provisoires remboursables, au motif que l'augmentation provisoire et remboursable des tarifs vise à recouvrer des «pertes passées» subies par NUL depuis le 1^{er} janvier 1975;

ET CONSIDÉRANT que le manque à gagner prévu par NUL pour 1975, l'année témoin, ne constitue pas véritablement des «pertes passées».

L'expression «pertes passées» employée par toutes les parties ou presque devant la Commission, et reprise par cette dernière dans son ordonnance, ne facilite pas l'examen du dossier et des diverses ordonnances de la Commission lorsqu'il

Board was indeed attempting to isolate the elements to be taken into account by the Board in discharging its functions under ss. 27, 28 and 29 of *The Gas Utilities Act* with reference to specific parts of the calendar year 1975. If, for example, the Board had assumed that the additional revenue sought in the application of September 25, 1975, for an interim order pending the determination of the application of August 20, 1975, was to match expenses forecast to be incurred by the Company in the last quarter of 1975, then there would be no attempt by the Board to take into account revenue losses incurred prior to August 20, 1975, and thus no failure on the part of the Board to comply with the statute and with s. 31 in particular. The process of matching forecast revenues to be realized from the proposed interim rates against the forecast expenses comprising the total revenue requirements for the last quarterly period would be complete. It is impossible to discern whether or not that is the result which is sought to be reflected by the Board in its order of October 1, 1975. Such may well be the case, but on the other hand, it might be as submitted by the City that these additional expenses totalling \$2.785 million are in whole or in part the result of annualizing expenses incurred before and/or after August 20, 1975, so that the total revenue requirement for the "test year" need be augmented by \$2.785 million in order to meet the total revenue requirements for the year. It is in my view wholly unnecessary to enter the debate as to whether or not in making the estimates for future expenses a fiscal period of a year, two years, a half year, etc., need be selected. What is required by the statute is an estimate by the Board of the future needs of the utility which are recognized in the statute to be compensable by the operation in the future of the rates prescribed by the Board. Similarly the forecast of revenues to be recovered by the proposed rates need not be predicated necessarily upon a hypothetical or real fiscal year or a shorter period. Obviously in a seasonal enterprise such as the gas utility business a full calendar fiscal period represents the marketing picture throughout the four seasons of the year. Equally obviously, recurring cash outlays relevant to expenses unevenly incurred throughout the year can be annualized

s'agit de déterminer si cette dernière a effectivement tenté d'isoler les éléments dont elle devait tenir compte pour s'acquitter de ses fonctions en vertu des art. 27, 28 et 29 de *The Gas Utilities Act*, relativement à des périodes précises de l'année civile 1975. Si, par exemple, la Commission a présumé que le revenu supplémentaire réclamé dans la requête du 25 septembre 1975, visant une ordonnance provisoire applicable en attendant que soit tranchée la requête du 20 août 1975, correspondait aux dépenses que la Compagnie prévoyait effectuer au cours du dernier trimestre de 1975, alors on peut dire que la Commission n'a pas cherché à tenir compte des pertes de revenu subies avant le 20 août 1975 et qu'elle n'a en conséquence pas violé la Loi ni, plus précisément, l'art. 31. L'objectif, qui est de faire correspondre le montant des revenus projetés provenant des tarifs provisoires proposés au montant des dépenses projetées formant le revenu total nécessaire pour le dernier trimestre, serait donc atteint. Mais il est impossible de savoir si c'est effectivement le résultat recherché par la Commission dans son ordonnance du 1^{er} octobre 1975. Il se peut fort bien que ce soit le cas; en revanche, il se peut aussi, comme le prétend la Ville, que ces dépenses supplémentaires de \$2,785,000 soient fondées, en totalité ou en partie, sur des dépenses antérieures et/ou postérieures au 20 août 1975, de sorte que le revenu total nécessaire pour «l'année témoin» doit être augmenté de \$2,785,000 pour correspondre au revenu total nécessaire pour l'année. Il est à mon avis inutile de débattre la question de savoir si les estimations des dépenses à venir doivent être fondées sur l'année d'imposition, sur deux ans ou sur un semestre. La Commission est tenue d'évaluer les besoins futurs de l'entreprise dont la Loi autorise la compensation par les tarifs prescrits par la Commission pour l'avenir. Les prévisions des revenus que devront produire les tarifs proposés ne doivent pas non plus nécessairement être fondées sur une année d'imposition hypothétique ou réelle ou sur une période plus courte. Il est bien évident lorsqu'il s'agit d'une entreprise saisonnière, comme un service de distribution de gaz, qu'une année complète d'imposition donne une image fidèle des ventes de l'entreprise au cours des quatre saisons de l'année. Il est également évident que les dépen-

either by an accounting adjustment where the expense incurred relates to a longer period or extends beyond the fiscal year in question, or can be annualized where the expense incurred relates to a segment of the fiscal period. In any case the administrative mechanics to be adopted in the discharge of the function mandated by *The Gas Utilities Act* are exclusively within the power of the Board. We need not here deal with the question of arbitrariness in the discharge of administrative functions for there is no evidence on the record before this Court raising any such issue. This Court is concerned only with the issue as to whether the Board in the performance of its duties under the statute has exceeded the power and authority given to it by the Legislature. Clement J.A. has observed in his reasons:

[P]rima facie the new tentative rate base includes an amount for revenue losses in 1975 up to the date of the application in August, since the figures do not purport to apportion the loss between the two periods of the year.

I am not prepared to say that a *prima facie* case has been established that the effect of the application of the interim rates from October 1, 1975, onwards will be the recovery in the future of revenue shortfalls incurred prior to August 20, 1975. Indeed, in my respectful view, the test is not whether the "new tentative rate base includes an amount for revenue losses" but rather the question is whether or not the interim rates prospectively applied will produce an amount in excess of the estimated total revenue requirements for the same period of the utility by reason of the inclusion in the computation of those future requirements of revenue shortfalls which have occurred prior to the date of the application in question, whether or not those "shortfalls" have been somehow incorporated into the rate base or have been included in the operating expenses forecast for the period in which the new interim rates will be applied, subject always to the Board's limited power under s. 31.

The Company submitted to this Court that a determination of what is or is not a 'past loss' is a

ses de capital qui reviennent périodiquement et qui sont engagées à différentes époques de l'année peuvent être calculées sur une base annuelle avec les rectifications comptables appropriées lorsque la dépense est engagée pour une période plus longue, ou va au-delà de l'année d'imposition, ou même lorsqu'elle a trait à une partie seulement de l'année d'imposition. Quoi qu'il en soit, les techniques administratives auxquelles la Commission a recours pour s'acquitter du rôle que lui confère *The Gas Utilities Act* sont exclusivement de son ressort. Il ne saurait être question ici d'exécution arbitraire des fonctions administratives puisque le dossier soumis à cette Cour ne contient rien à cet égard. La seule question soumise à cette Cour consiste à déterminer si, dans l'exercice de ses fonctions, la Commission a excédé les pouvoirs que lui a conférés la Législature. Le juge Clement fait la remarque suivante dans ses motifs:

[TRADUCTION] *Prima facie*, la nouvelle base de tarification proposée contient un montant destiné à couvrir des pertes de revenu subies depuis le début de 1975 jusqu'à la date de la présentation de la requête, en août, car les calculs ne répartissent pas la perte entre les deux périodes de l'année.

Je ne suis pas prêt à dire qu'il est établi *prima facie* que l'imposition des tarifs provisoires à compter du 1^{er} octobre 1975 permettait le recouvrement dans l'avenir de pertes de revenu subies avant le 20 août 1975. Avec égards, je suis d'avis qu'au lieu de se demander si la «nouvelle base de tarification proposée contient un montant destiné à couvrir des pertes de revenu», il faut se demander si l'imposition dans l'avenir des tarifs provisoires procurera un revenu excédant le revenu total requis selon les calculs pour la même période, suite à l'inclusion dans le calcul d'un montant destiné à couvrir les manques à gagner subis avant la date de la présentation de la requête, que ces derniers aient ou non été inclus, de quelque façon que ce soit, dans la base de tarification ou aient été inclus dans les dépenses d'exploitation prévues pour la période durant laquelle les nouveaux tarifs provisoires seront imposés, sous réserve évidemment du pouvoir limité de la Commission en vertu de l'art. 31.

La Compagnie a plaidé devant cette Cour que la détermination de ce qui constitue une «perte

pure question of fact and as such is not subject to appeal by reason of s. 62 of *The Public Utilities Board Act*, *supra*, which limits appeals from Board decisions to questions of "law or jurisdiction". The appeal before this Court involves a determination of the intent of the Legislature with respect to the Board's jurisdiction to take into account shortfalls in revenue or excess expenditures occurring or properly allocable to a period of time prior to an application for the establishment of rates under the Act. The Board's decision as to the characterization of "the forecast revenue deficiency in the 1975 future test year" of the Company involves a determination of the matters of which cognizance may be taken by the Board in setting rates under the statute. This is a question of law and may properly be made the subject of an appeal to a court pursuant to s. 62. The disposition of an application which, as I have said, involved the Board in construing ss. 28 and 31 of *The Gas Utilities Act*, raises a question of law and may well go to the jurisdiction of the Board.

However, it is not possible for the reviewing tribunal in the circumstances in this proceeding to ascertain from the Board order whether the Board acted within or outside the ambit of its statutory authority. The form and content of the Board's order are so narrow in scope and of such extraordinary brevity that one is left without guidance as to the basis upon which the rates have been established for the period October 1, 1975, onwards. Hence this further submission of the Company must fail.

I turn now to the second issue, namely the application of s. 8 of *The Administrative Procedures Act* of Alberta, *supra*, to these proceedings. This provision imposes upon certain administrative tribunals the obligation of providing the parties to its proceedings with a written statement of its decision and the facts upon which the decision is based and the reasons for it. Section 8 states:

Where an authority exercises a statutory power so as to adversely affect the rights of a party, the authority shall furnish to each party a written statement of its decision setting out

(a) the findings of fact upon which it based its decision, and

passée» est une question de fait, non susceptible d'appel en vertu de l'art. 62 de *The Public Utilities Board Act*, précité; cet article limite l'appel des décisions de la Commission aux seules questions de «droit ou de compétence». Le présent pourvoi implique l'analyse de l'intention du législateur relativement au pouvoir de la Commission de tenir compte des manques à gagner ou des dépenses excédentaires engagées avant la présentation d'une demande de nouveaux tarifs en vertu de la Loi. La décision de la Commission au sujet du «manque à gagner prévu pour 1975, l'année témoin», comporte la détermination de questions dont la Commission prend connaissance pour fixer les tarifs en vertu de la Loi. C'est là une question de droit susceptible d'appel en vertu de l'art. 62. Une décision relative à une requête qui, comme je l'ai dit, oblige la Commission à interpréter les art. 28 et 31 de *The Gas Utilities Act*, soulève une question de droit pouvant mettre en cause la compétence de la Commission.

Cependant, les circonstances de la présente affaire ne permettent pas au tribunal qui examine l'ordonnance de la Commission d'établir si cette dernière a excédé ou non sa compétence. Le libellé et le contenu de l'ordonnance de la Commission sont en effet d'une portée si limitée et d'une telle brièveté qu'il est impossible d'établir si les tarifs ont été fixés pour la période commençant le 1^{er} octobre 1975. Cet argument de la Compagnie ne peut donc être retenu.

J'en viens maintenant à la deuxième question en litige; elle porte sur l'application de l'art. 8 de *The Administrative Procedures Act* de l'Alberta, précitée, aux présentes procédures. Cette disposition oblige certains tribunaux administratifs à communiquer aux parties une décision écrite, exposant les conclusions de fait et les motifs sur lesquels elle est fondée. Cet article prévoit:

[TRADUCTION] Lorsque, dans l'exercice de pouvoirs conférés par la loi, un organisme porte atteinte aux droits d'une partie, il doit communiquer à chaque partie un exposé écrit de sa décision et y préciser

a) les conclusions de fait sur lesquelles sa décision est fondée, et

(b) the reasons for the decision.

The "reasons" handed down by the Board consist of the following:

INTERIM ORDER

UPON THE APPLICATION of Northwestern Utilities Limited, (hereinafter referred to as "N.U.L.") to the Public Utilities Board for an Order or Orders approving changes in existing rates, tolls or charges for gas supplied and services rendered by N.U.L. to its customers;

AND UPON READING the application of N.U.L. dated the 20th day of August, 1975 and the Affidavit of Dorothea E. Blackwood concerning service by mail and by newspaper publication of a Notice of the matter as directed by the Board and written evidence of witnesses of N.U.L. and other material filed in support of the application;

AND UPON HEARING an application made by N.U.L. on September 25, 1975, for an Interim Order approving changes in existing rates, tolls or charges for gas supplied and services rendered by N.U.L. to its customers pending final determination of the matter;

AND UPON HEARING the application, testimony and submission of witnesses and counsel for N.U.L.;

AND THE BOARD having considered the argument of counsel for Interveners that the application for interim refundable rates by N.U.L. should be rejected, in whole or in part, on the grounds that the increased interim refundable rates are for the purpose of recovering "past losses" which they claim have been incurred by N.U.L. since January 1, 1975;

AND THE BOARD considering that the forecast revenue deficiency in the 1975 future test year requested by N.U.L. cannot be properly characterized as "past losses".

AND THE BOARD considering that delay in granting an interim increase in rates may adversely affect N.U.L.'s financial integrity and customer service;

AND N.U.L. having undertaken to refund to its customers such amounts as the Board may direct if any of the said interim rates are changed after further hearing.

IT IS ORDERED as follows:

The law reports are replete with cases affirming the desirability if not the legal obligation at common law of giving reasons for decisions (*vide Gill Lumber Chipman (1973) Ltd. v. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of Ameri-*

b) les motifs de sa décision.

Voici les «motifs» exposés par la Commission:

[TRADUCTION] ORDONNANCE PROVISOIRE

THE PUBLIC UTILITIES BOARD, SUR REQUÊTE de Northwestern Utilities Limited (ci-après appelée «NUL») en vue d'obtenir une ordonnance ou des ordonnances approuvant les modifications aux tarifs, taxes ou droits actuellement perçus par NUL pour le gaz fourni et les services rendus à ses clients;

ET APRÈS LECTURE de la requête de NUL en date du 20 août 1975, de l'affidavit de Dorothea E. Blackwood relatif à la signification par courrier et la publication dans un journal d'un avis de requête, conformément aux directives de la Commission, et de la preuve écrite des témoins de NUL et autres documents produits à l'appui de la requête;

ET APRÈS AUDITION d'une requête présentée par NUL le 25 septembre 1975 en vue d'obtenir une ordonnance provisoire approuvant les modifications aux tarifs, taxes ou droits actuellement perçus par NUL pour le gaz fourni et les services rendus à ses clients, en attendant une décision définitive;

ET APRÈS AUDITION de la requête, des témoins et des avocats de NUL;

ET CONSIDÉRANT l'argumentation des avocats des intervenants en faveur du rejet, en totalité ou en partie, de la requête de NUL pour l'obtention de tarifs provisoires remboursables, au motif que l'augmentation provisoire et remboursable des tarifs vise à recouvrer des «pertes passées» subies par NUL depuis le 1^{er} janvier 1975;

ET CONSIDÉRANT que le manque à gagner prévu par NUL pour 1975, l'année témoin, ne constitue pas véritablement des «pertes passées»;

ET CONSIDÉRANT qu'un retard à accorder une augmentation provisoire des tarifs pourrait nuire à la stabilité financière de NUL et aux services fournis aux clients;

ET CONSIDÉRANT l'engagement de NUL de rembourser à ses clients les montants prescrits par la Commission si, après audition, cette dernière décidait de modifier lesdits tarifs provisoires;

STATUE que . . .

Les recueils judiciaires regorgent de jugements affirmant qu'il est souhaitable sinon obligatoire en *common law*, de rendre des décisions motivées (*voir Gill Lumber Chipman (1973) Ltd. v. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of Ameri-*

*ca Local 2142*⁷, per Hughes C.J.N.B. at p. 47; *MacDonald v. The Queen*⁸, per Laskin C.J.C. at p. 262). This obligation is a salutary one. It reduces to a considerable degree the chances of arbitrary or capricious decisions, reinforces public confidence in the judgment and fairness of administrative tribunals, and affords parties to administrative proceedings an opportunity to assess the question of appeal and if taken, the opportunity in the reviewing or appellate tribunal of a full hearing which may well be denied where the basis of the decision has not been disclosed. This is not to say, however, that absent a requirement by statute or regulation a disposition by an administrative tribunal would be reviewable solely by reason of a failure to disclose its reasons for such disposition.

The Board in its decision allowing the interim rate increase which is challenged by the City failed to meet the requirements of s. 8 of *The Administrative Procedures Act*. It is not enough to assert, or more accurately, to recite, the fact that evidence and arguments led by the parties have been considered. That much is expected in any event. If those recitals are eliminated from the 'reasons' of the Board all that is left is the conclusion of the Board "that the forecast revenue deficiency in the 1975 future test year requested by the Company cannot be properly characterized as "past losses" ". The failure of the Board to perform its function under s. 8 included most seriously a failure to set out "the findings of fact upon which it based its decision" so that the parties and a reviewing tribunal are unable to determine whether or not, in discharging its functions, the Board has remained within or has transgressed the boundaries of its jurisdiction established by its parent statute. The obligation imposed under s. 8 of the Act is not met by the bald assertion that, as Keith J. succinctly put it in *Re Canada Metal Co. Ltd. et al. and MacFarlane*⁹, at p. 587, when dealing with a similar statutory requirement, "my reasons are that I think so".

⁷ (1973), 7 N.B.R. (2d) 41 (N.B.S.C.A.D.).

⁸ (1976), 29 C.C.C. (2d) 257.

⁹ (1973), 1 O.R. (2d) 577.

*ca Local 2142*⁷, le juge en chef Hughes du Nouveau-Brunswick, à la p. 47; *MacDonald c. La Reine*⁸, le juge en chef Laskin du Canada, à la p. 262). Cette obligation est salutaire: elle réduit considérablement les risques de décisions arbitraires, raffermis la confiance du public dans le jugement et l'équité des tribunaux administratifs et permet aux parties aux procédures d'évaluer la possibilité d'un appel et, le cas échéant, au tribunal siégeant en révision ou en appel d'accorder une audition complète, qui serait peut-être inaccessible si les motifs de la décision n'étaient pas révélés. Toutefois, cela ne signifie pas que la décision d'un tribunal administratif est susceptible de révision pour l'unique raison qu'elle n'est pas motivée, en l'absence d'obligation légale ou réglementaire en ce sens.

La décision de la Commission accordant l'augmentation provisoire de tarifs contestée par la Ville n'est pas conforme aux exigences de l'art. 8 de *The Administrative Procedures Act*. Il ne suffit pas d'affirmer ou, plus précisément, d'énoncer que la preuve et les moyens soumis par les parties ont été considérés. Cela va de soi. Si l'on soustrait ces attendus des «motifs» rendus par la Commission, il ne reste que la conclusion selon laquelle «le manque à gagner prévu par NUL pour 1975, l'année témoin, ne constitue pas véritablement des «pertes passées»». L'inobservation de l'art. 8 par la Commission comporte l'omission très grave d'exposer «les conclusions de fait sur lesquelles sa décision est fondée», de sorte qu'il est impossible pour les parties et pour le tribunal siégeant en révision de déterminer si, dans l'exercice de ses fonctions, la Commission a respecté ou excédé les limites de sa compétence qu'établit sa loi organique. L'exigence prévue à l'art. 8 de la Loi n'est pas respectée si l'on se contente de dire, comme le mentionne le juge Keith dans *Re Canada Metal Co. Ltd. et al. and MacFarlane*⁹, à la p. 587, à propos d'un cas semblable, [TRADUCTION] «mes motifs sont que telle est ma conclusion».

⁷ (1973), 7 N.B.R. (2d) 41 (N.B.S.C.A.D.).

⁸ (1976), 29 C.C.C. (2d) 257.

⁹ (1973), 1 O.R. (2d) 577.

The appellants are not assisted by the decision of the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta in *Dome Petroleum Ltd. v. Public Utilities Board (Alberta) and Canadian Superior Oil Ltd.*¹⁰, affirmed by this Court at [1977] 2 S.C.R. 822 to the effect that under s. 8 of *The Administrative Procedures Act* the reasons must be proper, adequate and intelligible, and must enable the person concerned to assess whether he has grounds of appeal. Nor can the Board rely on the peculiar nature of the order in this case, being an interim order with the amounts payable thereunder perhaps being refundable at some later date, to deny the obligation to give reasons. Brevity in this era of prolixity is commendable and might well be rewarded by a different result herein but for the fact that the order of the Board reveals only conclusions without any hint of the reasoning process which led thereto. For example, none of the factors which the Board took into account, in reaching its conclusion that the amounts contested were not "past losses" are revealed so that a reviewing tribunal cannot with any assurance determine that the statutory mandates bearing upon the Board's process have been heeded.

The Appellate Division of the Supreme Court of Alberta, after coming to the same result, vacated the Board's order and referred the matter to the Board for further consideration and determination pursuant to s. 64 of *The Public Utilities Board Act*. In doing so, it is evident from the reasons for judgment of the said Court that the Court properly viewed its appellate jurisdiction under s. 64 of *The Public Utilities Board Act* as a limited one. It is not for a court to usurp the statutory responsibilities entrusted to the Board, except in so far as judicial review is expressly allowed under the Act. It is, of course, otherwise where the administrative tribunal oversteps its statutory authority or fails to perform its functions as directed by the statute. Questions as to how and when operating expenses are to be measured and recovered through pre-

¹⁰ (1976), 2 A.R. 453.

Les appelantes ne trouvent aucun appui dans l'arrêt de la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta *Dome Petroleum Ltd. v. Public Utilities Board (Alberta) and Canadian Superior Oil Ltd.*¹⁰, confirmé par cette Cour à [1977] 2 R.C.S. 822, où il fut jugé que pour être conformes à l'art. 8 de *The Administrative Procedures Act*, les motifs doivent être appropriés, pertinents et intelligibles, et doivent permettre à la partie concernée d'évaluer les possibilités d'appel. La Commission ne peut pas invoquer non plus le caractère particulier de l'ordonnance en question, savoir une ordonnance provisoire dont les dispositions prévoient la possibilité d'un remboursement des montants perçus sous son autorité, pour se soustraire à son obligation de rendre une décision motivée. A une époque où le style est souvent verbeux, la brièveté est un atout et elle aurait pu donner lieu à un résultat différent en l'espèce si ce n'était que l'ordonnance de la Commission ne comporte que des conclusions et est muette quant au raisonnement suivi pour y arriver. Par exemple, la Commission ne révèle aucun des facteurs pris en considération pour parvenir à la conclusion que le montant contesté ne constitue pas des «pertes passées», de sorte que le tribunal siégeant en révision ne peut établir avec certitude si la Commission a observé les exigences légales dans l'élaboration de sa décision.

Parvenue à la même conclusion, la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta a annulé la décision de la Commission et lui a renvoyé le dossier pour qu'elle l'examine à nouveau et rende une décision conformément à l'art. 64 de *The Public Utilities Board Act*. Il est évident, à la lecture des motifs de jugement de ladite cour, qu'elle a à juste titre considéré que sa compétence en appel aux termes de l'art. 64 de cette loi était limitée. Une cour ne doit pas s'approprier les responsabilités administratives conférées à la Commission, sauf dans la mesure où l'examen judiciaire est expressément prévu par la Loi. Bien sûr, il en va autrement lorsque le tribunal administratif excède ses pouvoirs ou n'exerce pas ses fonctions conformément à la Loi. Sous réserve des limites imposées par la Loi, il appartient à la Commission

¹⁰ (1976), 2 A.R. 453.

scribed rates are, subject to the limits imposed by the Act itself, for the Board to decide, and the procedures for such decisions if made within the confines of the statute are administrative matters which are better left to the Board to determine (*vide City of Edmonton v. Northwestern Utilities Limited, supra, per Locke J.* at p. 406).

As for the participation of The Public Utilities Board in these proceedings, it was pointed out to the Court that s. 65 of *The Public Utilities Board Act* entitles the Board "to be heard . . . upon the argument of any appeal". Under s. 66 of the Act the Board is shielded from any liability in respect of costs by reason or in respect of an appeal.

Section 65 no doubt confers upon the Board the right to participate on appeals from its decisions, but in the absence of a clear expression of intention on the part of the Legislature, this right is a limited one. The Board is given *locus standi* as a participant in the nature of an *amicus curiae* but not as a party. That this is so is made evident by s. 63(2) of *The Public Utilities Board Act* which reads as follows:

The party appealing shall, within ten days after the appeal has been set down, give to the parties affected by the appeal or the respective solicitors by whom the parties were represented before the Board, and to the secretary of the Board, notice in writing that the case has been set down to be heard in appeal, and the appeal shall be heard by the court of appeal as speedily as practicable.

Under s. 63(2) a distinction is drawn between "parties" who seek to appeal a decision of the Board or were represented before the Board, and the Board itself. The Board has a limited status before the Court, and may not be considered as a party, in the full sense of that term, to an appeal from its own decisions. In my view, this limitation is entirely proper. This limitation was no doubt consciously imposed by the Legislature in order to avoid placing an unfair burden on an appellant who, in the nature of things, must on another day and in another cause again submit itself to the rate fixing activities of the Board. It also recognizes the

de déterminer comment calculer les dépenses d'exploitation et leur recouvrement par l'imposition de tarifs appropriés et la procédure suivie pour parvenir à cette décision, si cette dernière est rendue dans le cadre de la Loi, constitue une question administrative dont la Commission est le meilleur juge (*voir Ville d'Edmonton c. Northwestern Utilities Limited, précité, le juge Locke, à la p. 406*).

En ce qui concerne la participation de The Public Utilities Board aux présentes procédures, on a cité à la Cour l'art. 65 de *The Public Utilities Board Act* selon lequel la Commission a le droit [TRADUCTION] «d'être entendue . . . et de faire valoir ses arguments sur tout appel». L'article 66 de la Loi dégage la Commission de toute responsabilité quant aux dépens de l'appel.

Il est évident que l'art. 65 confère à la Commission le droit de participer à l'appel de ses décisions, mais en l'absence d'indication précise de l'intention du législateur, ce droit est limité. La Commission a un *locus standi* et son droit de participer aux procédures d'appel s'apparente à celui d'un *amicus curiae* et non à celui d'une partie. Cela ressort clairement du par. 63(2) de *The Public Utilities Board Act* que voici:

[TRADUCTION] La partie qui interjette appel doit, dans les dix jours de l'inscription de l'appel, donner aux parties touchées par l'appel ou à leurs procureurs respectifs devant la Commission, et au secrétaire de la Commission, un avis écrit de l'inscription de l'appel pour audition et la cour d'appel doit entendre l'appel dans les plus brefs délais.

Le paragraphe 63(2) fait une distinction entre les «parties» qui interjettent appel de la décision de la Commission ou qui étaient représentées devant la Commission, et la Commission elle-même. La Commission a un rôle limité devant la Cour et elle ne peut pas être considérée comme une partie, au sens plein du terme, dans les procédures d'appel de ses propres décisions. J'estime cette restriction tout à fait justifiée. Le législateur l'a sans aucun doute consciemment imposée dans le but d'éviter de mettre un fardeau injuste sur les épaules d'un appellant qui, par la nature des choses, devra éventuellement retourner devant la Commission et se

universal human frailties which are revealed when persons or organizations are placed in such adversarial positions.

This appeal involves an adjudication of the Board's decision on two grounds both of which involve the legality of administrative action. One of the two appellants is the Board itself, which through counsel presented detailed and elaborate arguments in support of its decision in favour of the Company. Such active and even aggressive participation can have no other effect than to discredit the impartiality of an administrative tribunal either in the case where the matter is referred back to it, or in future proceedings involving similar interests and issues or the same parties. The Board is given a clear opportunity to make its point in its reasons for its decision, and it abuses one's notion of propriety to countenance its participation as a full-fledged litigant in this Court, in complete adversarial confrontation with one of the principals in the contest before the Board itself in the first instance.

It has been the policy in this Court to limit the role of an administrative tribunal whose decision is at issue before the Court, even where the right to appear is given by statute, to an explanatory role with reference to the record before the Board and to the making of representations relating to jurisdiction. (*Vide The Labour Relations Board of the Province of New Brunswick v. Eastern Bakeries Limited et al.*¹¹; *The Labour Relations Board of Saskatchewan v. Dominion Fire Brick and Clay Products Limited et al.*¹²) Where the right to appear and present arguments is granted, an administrative tribunal would be well advised to adhere to the principles enunciated by Aylesworth J.A. in *International Association of Machinists v. Genaire Ltd. and Ontario Labour Relations Board*¹³, at pp. 589, 590:

¹¹ [1961] S.C.R. 72.

¹² [1947] S.C.R. 336.

¹³ (1958), 18 D.L.R. (2d) 588.

soumettre de nouveau à ses procédures de détermination des tarifs. Cette restriction offre également une protection contre les défaillances humaines qui entrent en jeu lorsque des personnes ou des organismes se retrouvent ainsi en situation de conflit.

Aux fins de ce pourvoi, l'analyse de la décision de la Commission doit se fonder sur deux considérations concernant l'une et l'autre la légalité d'un acte administratif. L'une des deux appelantes est la Commission elle-même; son avocat a présenté une argumentation détaillée et approfondie à l'appui de la décision de la Commission en faveur de la Compagnie. Une participation aussi active ne peut que jeter le discrédit sur l'impartialité d'un tribunal administratif lorsque l'affaire lui est renvoyée ou lorsqu'il est saisi d'autres procédures concernant des intérêts et des questions semblables ou impliquant les mêmes parties. La Commission a tout le loisir de s'expliquer dans ses motifs de jugement et elle a enfreint de façon inacceptable la réserve dont elle aurait dû faire preuve lorsqu'elle a participé aux procédures comme partie à part entière, en opposition directe à une partie au litige dont elle avait eu à connaître en première instance.

Cette Cour, à cet égard, a toujours voulu limiter le rôle du tribunal administratif dont la décision est contestée à la présentation d'explications sur le dossier dont il était saisi et d'observations sur la question de sa compétence, même lorsque la loi lui confère le droit de comparaître. (Voir les arrêts *The Labour Relations Board of the Province of New Brunswick c. Eastern Bakeries Limited et autres*¹¹; *The Labour Relations Board of Saskatchewan c. Dominion Fire Brick and Clay Products Limited et autres*¹².) Lorsque la loi donne à un tribunal administratif le droit de comparaître et de plaider, ce dernier aurait tout avantage à suivre les principes énoncés par le juge Aylesworth dans l'arrêt *International Association of Machinists v. Genaire Ltd. and Ontario Labour Relations Board*¹³, aux pp. 589 et 590:

¹¹ [1961] R.C.S. 72.

¹² [1947] R.C.S. 336.

¹³ (1958), 18 D.L.R. (2d) 588.

Clearly upon an appeal from the Board, counsel may appear on behalf of the Board and may present argument to the appellate tribunal. We think in all propriety, however, such argument should be addressed not to the merits of the case as between the parties appearing before the Board, but rather to the jurisdiction or lack of jurisdiction of the Board. If argument by counsel for the Board is directed to such matters as we have indicated, the impartiality of the Board will be the better emphasized and its dignity and authority the better preserved, while at the same time the appellate tribunal will have the advantage of any submissions as to jurisdiction which counsel for the Board may see fit to advance.

Where the parent or authorizing statute is silent as to the role or status of the tribunal in appeal or review proceedings, this Court has confined the tribunal strictly to the issue of its jurisdiction to make the order in question. (*Vide Central Broadcasting Company Ltd. v. Canada Labour Relations Board and International Brotherhood of Electrical Workers, Local Union No. 529*¹⁴.)

In the sense the term has been employed by me here, "jurisdiction" does not include the transgression of the authority of a tribunal by its failure to adhere to the rules of natural justice. In such an issue, when it is joined by a party to proceedings before that tribunal in a review process, it is the tribunal which finds itself under examination. To allow an administrative board the opportunity to justify its action and indeed to vindicate itself would produce a spectacle not ordinarily contemplated in our judicial traditions. In *Canada Labour Relations Board v. Transair Ltd. et al.*¹⁵, Spence J. speaking on this point, stated at pp. 746-7:

It is true that the finding that an administrative tribunal has not acted in accord with the principles of natural justice has been used frequently to determine that the Board has declined to exercise its jurisdiction and therefore has had no jurisdiction to make the decision which it has purported to make. I am of the opinion, however, that this is a mere matter of technique in determining the jurisdiction of the Court to exercise the remedy of *certiorari* and is not a matter of the tribunal's defence of its jurisdiction. The issue of whether or not a board has

¹⁴ [1977] 2 S.C.R. 112.

¹⁵ [1977] 1 S.C.R. 722.

[TRADUCTION] Il ne fait aucun doute qu'en appel d'une décision du Conseil, celui-ci peut se faire représenter par un avocat qui plaidera sa cause devant le tribunal d'appel. Nous estimons toutefois approprié que la plaidoirie traite non du fond de l'affaire entre les parties qui ont comparu devant le Conseil, mais plutôt de la compétence ou du défaut de compétence de ce dernier. Si l'avocat du Conseil mène sa plaidoirie de la sorte, l'impartialité du Conseil sera d'autant mieux mise en valeur et sa dignité et son autorité en seront d'autant mieux garanties. En même temps, le tribunal d'appel bénéficiera de toutes les observations que l'avocat du Conseil jugera utiles de présenter sur la question de compétence.

Lorsque la loi constitutive ou organique ne dit rien du rôle ni du statut du tribunal dans les procédures d'appel ou d'examen judiciaire, cette Cour a limité ledit rôle à la seule question de la compétence pour rendre l'ordonnance contestée. (Voir *Central Broadcasting Company Ltd. c. Le Conseil canadien des relations du travail et la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, Section locale n° 529*¹⁴.)

Au sens où j'ai employé ce mot ici, la «compétence» n'inclut pas la transgression du pouvoir d'un tribunal par l'inobservation des règles de justice naturelle. Dans un tel cas, lorsqu'une partie aux procédures devant ce tribunal est également partie aux procédures de révision, c'est le tribunal lui-même qui fait l'objet de l'examen. Accorder au tribunal administratif la possibilité de défendre sa conduite et en fait de se justifier donnerait lieu à un spectacle auquel nos traditions judiciaires ne nous ont pas habitués. Dans l'arrêt *Re Conseil canadien des relations du travail c. Transair Ltd. et autres*¹⁵, le juge Spence a écrit à ce sujet (pp. 746-7):

Il est exact qu'on a souvent utilisé la conclusion selon laquelle un tribunal administratif a manqué aux principes de justice naturelle pour décider qu'il a renoncé à l'exercice de sa compétence et par conséquent qu'il se trouvait dans l'impossibilité de statuer, comme il prétendait le faire. Cependant, j'estime que c'est là simplement une façon de permettre à la Cour d'avoir recours au *certiorari* et non une question qui touche à la compétence que le tribunal prétend avoir. Il est évident qu'il n'appartient pas au Conseil qui voit sa façon d'exercer

¹⁴ [1977] 2 R.C.S. 112.

¹⁵ [1977] 1 R.C.S. 722.

acted in accordance with the principles of natural justice is surely not a matter upon which the Board, whose exercise of its functions is under attack, should debate, in appeal, as a protagonist and that issue should be fought out before the appellate or reviewing Court by the parties and not by the tribunal whose actions are under review.

There are other issues subordinate to the two principal submissions which I have discussed above but which are inappropriate for comment at this stage by reason of the disposition which I propose in respect to this appeal. I would dismiss the appeal with costs to the respondent The City of Edmonton as against the appellant Northwestern Utilities Limited. In the result, therefore, the matter would revert to the Board for a continuation of the processing of the application by the Company of August 20, 1975, involving, as discussed above, the ascertainment by any means appropriate to the provisions of the statute, the expenses estimated to be incurred in the future and to be therefore properly recoverable by the application of the rates to be established by the Board; and in the event that s. 31 be invoked for the ascertainment of only those expenses which had been incurred after the application of August 20, 1975. Any further analysis of the factual background and subordinate issues would, in view of this disposition, be inappropriate.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant, The Public Utilities Board for the Province of Alberta: Major, Caron & Co., Calgary.

Solicitors for the appellant, Northwestern Utilities Ltd.: Milner & Steer, Edmonton.

Solicitor for the respondent, The City of Edmonton: M. H. Patterson, Calgary.

ses fonctions contestée, de plaider en appel, à titre d'intéressé, sur la question de savoir s'il a ou non agi conformément aux principes de justice naturelle; c'est là un point dont doivent débattre en appel les parties et non le tribunal dont les actions sont soumises à examen.

Il existe des questions sous-jacentes à ces deux points principaux mais, étant donné ma conclusion dans ce pourvoi, il est inutile d'en discuter ici. Je suis d'avis de rejeter le pourvoi, avec dépens en faveur de la ville d'Edmonton et à l'encontre de l'appelante Northwestern Utilities Limited. Je suis donc d'avis de renvoyer le dossier devant la Commission afin qu'elle poursuive l'étude de la requête présentée par la Compagnie le 20 août 1975 et qu'elle évalue, conformément à la Loi, les dépenses à venir et en ordonne le recouvrement par les tarifs qu'elle fixera; et, dans l'éventualité où l'on invoquerait l'art. 31, afin qu'elle évalue les seules dépenses engagées après la requête du 20 août 1975. Étant donné ma conclusion, une analyse plus poussée des faits et des autres questions sous-jacentes n'est pas pertinente.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelante, The Public Utilities Board de la Province de l'Alberta: Major, Caron & Co., Calgary.

Procureurs de l'appelante: Northwestern Utilities Ltd.: Milner & Steer, Edmonton.

Procureur de l'intimée, La ville d'Edmonton: M. H. Patterson, Calgary.