

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL  
NO : R-4043-2018

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE QUÉBEC  
Demanderesse

ET

HYDRO-QUÉBEC

ÉNERGIR

GAZIFÈRE

Mises-en-cause

---

**CAHIER D'AUTORITÉS EN RÉPLIQUE  
AUDIENCE DES 20, 21 ET 25 SEPTEMBRE 2018**

---

CAHIER D'AUTORITÉS	
Description	Onglet
<i>Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)</i> 1989 1 RCS 1722 (2)	1
<i>ATCO Gas &amp; Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy &amp; Utilities Board)</i> , [2006] 1 RCS 140	2
Précis d'interprétation législative	3
Extrait Débats parlementaires (25 octobre 2016) PL n° 106	4
Projet de loi No. 106	5
Reference re Section 101 of the Public Utilities Act, 2017 NLCA 34 (CanLII)	6
Decision D-2018-052	7

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

v.

**Bell Canada** *Respondent*

and

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

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

File No.: 20525.

1989: February 21; 1989: June 22.

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

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF  
APPEAL

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

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

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

c.

<sup>a</sup> **Bell Canada** *Intimée*

et

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

<sup>c</sup> RÉPERTORIÉ: BELL CANADA c. CANADA (CONSEIL DE  
LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS  
CANADIENNES)

N° du greffe: 20525.

<sup>d</sup> 1989: 21 février; 1989: 22 juin.

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

<sup>e</sup> EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

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

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

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

*Held:* The appeal should be allowed.

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

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

*Arrêt:* Le pourvoi est accueilli.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Cases Cited

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

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

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

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

#### Jurisprudence

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

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

#### Statutes and Regulations Cited

*CRTC Telecommunications Rules of Procedure*, SOR/79-554, Parts III, VII.

*National Energy Board Act*, R.S.C., 1985, c. N-7, s. 64.

*National Transportation Act*, R.S.C., 1985, c. N-20, ss. 49, 52, 60(2), 61, 66, 68(1).

*Railway Act*, R.S.C., 1985, c. R-3, ss. 334 to 340.

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

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

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

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

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

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

*Michael Ryan*, for the intervener CNCP Telecommunications.

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

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

#### Lois et règlements cités

*Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), chap. N-7, art. 64.

*Loi sur les chemins de fer*, L.R.C. (1985), chap. R-3, art. 334 à 340.

*Loi sur les transports nationaux*, L.R.C. (1985), chap. N-20, art. 49, 52, 60(2), 61, 66, 68(1).

*Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*, DORS/79-554, parties III, VII.

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

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

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

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

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

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

*Michael Ryan*, pour l'intervenante Télécommunications CNCP.

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

The judgment of the Court was delivered by

GONTHIER J.—The present case is an appeal against a decision of the Federal Court of Appeal which quashed one of the orders made by the appellant in Telecom Decision CRTC 86-17 (“Decision 86-17”). The impugned order compelled the respondent to distribute \$206 million in excess revenues earned in the years 1985 and 1986 through a one-time credit to be granted to certain classes of customers. The respondent does not contest the factual findings on which Decision 86-17 is based nor does it claim that this order would unduly prejudice its financial position. None of the other orders made in Decision 86-17 are challenged.

The appellant claims that the purpose of the challenged order was to provide telephone users with a remedy against interim rates which turned out to be excessive on the basis of the findings of fact made by the appellant following a final hearing held in the summer of 1986 for the purpose of setting rates to be charged by the respondent in the years 1985 and following. These findings of fact are reported in Decision 86-17. Since this case turns on the proper characterization of the one-time credit order made in Decision 86-17, it is important to describe the procedural history of the administrative proceedings which led to the order now contested by the respondent.

### I—The facts

On March 28, 1984, the respondent applied for a general rate increase under Part VII of the *CRTC Telecommunications Rules of Procedure*, SOR/79-554, which provides for a summary public process to deal with special applications. The respondent claimed that the Canadian Government’s restraint program restricting rate increases of federally regulated utilities to 5 per cent and 6 per cent was sufficient justification to dispense with the normal procedure for general rate increase applications set out in Part III of the *CRTC Telecommunications Rules of Procedure*. In Telecom Decision CRTC 84-15, the appellant rejected this application on the ground that the

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE GONTHIER—Il s’agit d’un pourvoi contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale qui a annulé une des ordonnances rendues par l’appelant dans la décision Télécom CRTC 86-17 («décision 86-17»). Aux termes de l’ordonnance contestée, l’intimée devait rembourser à certaines catégories d’abonnés les revenus excédentaires de 206 millions de dollars réalisés au cours des années 1985 et 1986 au moyen d’un crédit forfaitaire. L’intimée ne conteste pas les conclusions de fait sur lesquelles se fonde la décision 86-17 et ne prétend pas que cette ordonnance porterait un préjudice indu à sa situation financière. Les autres ordonnances que comporte la décision 86-17 ne sont pas contestées.

L’appelant prétend que le but de l’ordonnance contestée était d’accorder aux usagers du téléphone un redressement contre des tarifs provisoires qui se sont révélés excessifs compte tenu des conclusions de fait auxquelles l’appelant est parvenu à la suite d’une dernière audience tenue au cours de l’été 1986 pour établir les taux à être imposés par l’intimée à compter de 1985. Ces conclusions de fait sont énoncées dans la décision 86-17. Puisque cette affaire porte sur la façon dont il faut qualifier l’ordonnance de crédit forfaitaire contenue dans la décision 86-17, il est important de faire l’historique des procédures administratives à l’origine de l’ordonnance que conteste maintenant l’intimée.

### I—Les faits

Le 28 mars 1984, l’intimée a présenté une demande de majoration tarifaire générale en vertu de la partie VII des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*, DORS/79-554, qui prescrit une procédure sommaire publique pour les requêtes particulières. L’intimée a prétendu que le programme de restriction du gouvernement canadien qui limite les majorations tarifaires des services publics régis par le gouvernement fédéral à 5 pour 100 et 6 pour 100 constituait un motif suffisant de se soustraire à la procédure normalement applicable aux demandes de majoration tarifaire générale, procédure qui est énoncée à la partie III des *Règles de procédure du CRTC en*

respondent had failed to use the appropriate procedure set out in Part III of these rules. However, the appellant indicated that if the respondent was to suffer financial prejudice as a result of the delays involved in preparing for the more complex procedure set out in Part III, it could always apply for interim relief pending a hearing and a decision on the merits (at pp. 8-9):

The Commission recognizes that, in 1985 and beyond, in the absence of rate relief, a deterioration in the Company's financial position could occur. In this regard, if the Company should find it necessary to file an application for a general rate increase under Part III of the Rules, the Commission would be prepared to schedule a public hearing on such an application in the fall of 1985. Should Bell consider it necessary to seek rate increases to come into effect earlier in 1985 than this schedule would allow, it may of course apply for interim relief. In the event Bell were to seek such interim relief, it would be open to the Company to suggest that the Commission's traditional test for determining interim rate applications is overly restrictive in light of the Commission hearing schedule and to put forward proposals for an alternative test for consideration. [Emphasis added.]

On September 4, 1984, the respondent filed an application for a general rate increase based on 1985 financial data which would come into effect on January 1, 1986. At the same time, the respondent applied for an interim rate increase of 3.6 per cent.

In Telecom Decision CRTC 84-28 ("Decision 84-28") rendered on December 19, 1984, the appellant set out the following policy previously adopted in Telecom Decision CRTC 80-7 with respect to the granting of interim rate increases (at pp. 8-9):

The Commission's policy concerning interim rate increases, enunciated in Decision 80-7, is as follows:

The Commission considers that, as a rule, general rate increases should only be granted following the full public process contemplated by Part III of its Telecommunications Rules of Procedure. In the absence of such a process, general rate increases should not in the Commission's view be granted, even on an interim

*matière de télécommunications.* Dans la décision Télécom CRTC 84-15, l'appelant a rejeté cette demande pour le motif que l'intimée n'avait pas suivi la procédure appropriée de la partie III des Règles. L'appelant a toutefois indiqué que si l'intimée devait subir un préjudice financier par suite des délais que comporte la mise en œuvre de la procédure plus complexe établie à la partie III, elle pourrait toujours demander un redressement provisoire en attendant l'audience et une décision sur le fond (aux pp. 8 et 9):

Le Conseil reconnaît que, en 1985 et au-delà, en l'absence de redressement tarifaire, la position financière de la compagnie pourrait se détériorer. À cet égard, le Conseil serait disposé à tenir une audience publique portant sur une telle requête à l'automne de 1985 si la compagnie juge nécessaire de déposer une requête en majoration tarifaire générale en vertu de la partie III des Règles. Si Bell estimait nécessaire d'obtenir une majoration tarifaire devant entrer en vigueur plus tôt en 1985 que ne le permettrait cet échéancier, elle pourrait, il va sans dire, demander un redressement provisoire de ses tarifs. Le cas échéant, et Bell jugeant trop restrictive, compte tenu du calendrier des audiences du Conseil, la méthode que celui-ci utilise pour déterminer s'il y a lieu d'agréer une requête en majoration tarifaire provisoire, il lui serait loisible de proposer des solutions de rechange aux fins d'étude par le Conseil. [Je souligne.]

Le 4 septembre 1984, l'intimée a présenté une demande de majoration tarifaire générale fondée sur ses données financières de 1985, cette majoration devant entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1986. Au même moment, elle a demandé une majoration tarifaire provisoire de 3,6 pour 100.

Dans la décision Télécom CRTC 84-28 («décision 84-28») du 19 décembre 1984, l'appelant a énoncé la politique suivante qui avait été adoptée antérieurement dans la décision Télécom CRTC 80-7 relativement aux demandes de majoration tarifaire provisoire (aux pp. 8 et 9):

La politique du Conseil en matière de majorations tarifaires provisoires, énoncée dans la décision 80-7, est la suivante:

Le Conseil estime que, en principe, les majorations tarifaires générales ne devraient être accordées qu'à la suite du processus public complet envisagé à la partie III de ses Règles de procédure en matière de télécommunications. En l'absence d'un tel processus, les majorations tarifaires générales ne devraient pas,



basis, except where special circumstances can be demonstrated. Such circumstances would include lengthy delays in dealing with an application that could result in a serious deterioration in the financial condition of an applicant absent a general interim increase. [Emphasis added.] <sup>a</sup>

The respondent argued that its financial situation warranted an interim rate increase and did not question the reasonableness of this policy. The appellant agreed with the respondent's submission that, in the absence of interim rate increases, it might suffer from serious financial deterioration and awarded an interim rate increase of 2 per cent. In this decision, the appellant required the respondent to prepare for a hearing to be held in the fall of 1985 for the purpose of assessing the respondent's application for a final order increasing its rates on the basis of two test years, 1985 and 1986. Decision 84-28 also states at p. 10 the reasons why the interim rate increase was set at 2 per cent:

In determining the amount of interim rate increases required under the circumstances, the Commission has taken into account the following factors:

1) While the company stated that an interest coverage ratio of 4.0 times is required, the Commission regards the maintenance of the coverage ratio of 3.8 times, projected by the Company for 1984, as sufficient for the purposes of this interim decision.

2) With regard to the level of ROE ["return on equity"], the Commission is of the view that, for 1985, and subject to review in the course of its consideration of the Company's general rate increase application in the fall of 1985, 13.7% is appropriate for determining the amount of rate increases to be permitted pursuant to this interim increase application. <sup>h</sup>

3) With regard to the Company's 1985 expense forecasts, the Commission notes that the inflation factor used by the Company is higher than the current consensus forecast of the inflation rate for 1985 and considers that Bell's forecast of its 1985 Operating Expenses could be overestimated by approximately \$25 million. <sup>j</sup>

selon le Conseil, être accordées même de façon intérimaire sauf si le requérant peut démontrer qu'il s'agit de circonstances spéciales. Ce pourrait être le cas, par exemple, si de longs délais dans le traitement d'une requête entraînaient une dégradation sérieuse de la situation financière d'un requérant à moins d'une majoration tarifaire intérimaire. [Je souligne.]

L'intimée a soutenu que sa situation financière justifiait une majoration tarifaire provisoire, sans remettre en question le caractère raisonnable de cette politique. L'appelant s'est dit d'accord avec l'argument de l'intimée selon lequel, en l'absence de majorations tarifaires provisoires, la situation financière de celle-ci pourrait se détériorer gravement et il lui a accordé une majoration tarifaire provisoire de 2 pour 100. Dans cette décision, l'appelant a exigé que l'intimée se prépare à une audience qui serait tenue à l'automne 1985 en vue d'examiner sa demande d'ordonnance définitive en majoration de ses tarifs sur la base de deux années témoins, soit 1985 et 1986. Les motifs pour lesquels la majoration tarifaire provisoire a été fixée à 2 pour 100 sont exposés à la p. 10 de la décision 84-28:

Lorsqu'il a étudié le pourcentage de majorations tarifaires provisoires requis dans les circonstances, le Conseil a tenu compte des facteurs suivants:

1) Même si la compagnie a déclaré qu'un coefficient de couverture de l'intérêt de 4,0 est nécessaire, le Conseil considère le maintien d'un coefficient de couverture de 3,8, prévu par la compagnie pour 1984, comme suffisant aux fins de la présente décision provisoire. <sup>f</sup>

2) Pour ce qui est du niveau du RAO [«taux de rendement de l'avoir moyen des détenteurs d'actions ordinaires»], le Conseil estime que, pour 1985, et sous réserve d'un examen au cours de l'étude qu'il fera de la requête en majoration tarifaire générale de la compagnie à l'automne 1985, 13,7 % sont suffisants pour déterminer le pourcentage des majorations tarifaires à autoriser en vertu de la présente requête en majoration tarifaire provisoire. <sup>g</sup>

3) Quant aux prévisions des dépenses de la compagnie pour 1985, le Conseil note que le facteur d'inflation utilisé par la compagnie est supérieur aux prévisions actuelles du taux d'inflation pour 1985 et considère que les prévisions de dépenses d'exploitation de Bell pour cette année-là pourraient être surestimées d'environ 25 millions de dollars. <sup>i</sup>

Taking the above factors into account, the Commission has decided that an interim rate increase of 2% for all services in respect of which rate increases were requested by the Company in the interim application is appropriate at this time. This increase is expected to generate additional revenues of \$65 million from 1 January 1985 to 31 December 1985. To permit the review of the Company's 1985 revenue requirement by the Commission at the fall 1985 public hearing, Bell is directed to file its 4 June 1985 general rate increase application on the basis of two test years, 1985 and 1986. [Emphasis added.]

The reasons set out in the appellant's decision indicate that the interim rate increase was calculated on the basis of financial information provided by the respondent without placing this information under the scrutiny normally associated with hearings made under Part III of the *CRTC Telecommunications Rules of Procedure*. Furthermore, the appellant clearly expressed the intention to review this interim rate increase in its final decision on the respondent's application for a general rate increase on the basis of financial information for the years 1985 and 1986. Given the content of the appellant's final decision, it is also important to note that the 2 per cent interim rate increase was calculated on the assumption that the respondent's return on equity for 1985 should be 13.7 per cent, subject to review in the final decision.

The respondent's financial situation later improved thereby reducing the necessity to proceed with an early hearing for the purpose of obtaining a general and final rate increase. By letter dated March 20, 1985, the respondent asked for this hearing to be postponed to February 10, 1986, suggesting however that the 2 per cent interim increase be given immediate final approval. In CRTC Telecom Public Notice 1985-30 dated April 16, 1985, the appellant granted the postponement but refused to grant the final approval requested by the respondent without further investigation into this matter. The Commission added that it would monitor the respondent's

Compte tenu des facteurs susmentionnés, le Conseil a jugé qu'une majoration tarifaire provisoire de 2 % pour tous les services pour lesquels des hausses tarifaires sont demandées par la compagnie dans la requête provisoire convient pour l'instant. Cette augmentation devrait <sup>a</sup> générer des recettes additionnelles de 65 millions de dollars entre le 1<sup>er</sup> janvier 1985 et le 31 décembre 1985. Pour lui permettre d'examiner les besoins en matière de revenus de la compagnie pour 1985 à l'audience publique qui aura lieu à l'automne de 1985, le Conseil <sup>b</sup> ordonne à Bell de déposer sa requête en majoration tarifaire générale du 4 juin 1985 sur la base de deux années témoin, soit 1985 et 1986. [Je souligne.]

Dans les motifs de sa décision, l'appelant indique <sup>c</sup> que le calcul de la majoration tarifaire provisoire s'est fait à partir des données financières fournies par l'intimée sans que celles-ci aient fait l'objet de l'examen minutieux qui est normalement associé <sup>d</sup> aux audiences tenues en application de la partie III des *Règles de procédure du CRTC en matière de télécommunications*. En outre, l'appelant a clairement manifesté l'intention de réviser cette majoration tarifaire provisoire dans sa décision finale <sup>e</sup> portant sur la demande de majoration tarifaire générale présentée par l'intimée sur la base des données financières relatives aux années 1985 et 1986. Compte tenu des motifs de la décision finale <sup>f</sup> de l'appelant, il est également important de souligner que le calcul de la majoration tarifaire provisoire de 2 pour 100 a été fait à partir de l'hypothèse que le taux de rendement de l'avoir moyen des détenteurs d'actions ordinaires en 1985 devrait <sup>g</sup> être de 13,7 pour 100, sous réserve d'une révision lors de la décision finale.

La situation financière de l'intimée s'étant ultérieurement améliorée, il n'était plus aussi nécessaire de procéder sans tarder à l'audience pour obtenir une majoration tarifaire générale et définitive. Dans une lettre en date du 20 mars 1985, l'intimée a demandé que cette audience soit reportée au 10 février 1986 tout en suggérant que la majoration provisoire de 2 pour 100 soit approuvée <sup>i</sup> immédiatement de façon définitive. Dans l'avis public Télécom CRTC 1985-30 en date du 16 avril 1985, l'appelant a accordé le report, mais a refusé <sup>j</sup> d'accorder l'approbation définitive demandée par l'intimée sans procéder à un examen plus poussé de la question. Le Conseil a ajouté qu'il surveillerait

financial situation on a monthly basis and ordered the filing of monthly statements (at p. 4):

In view of the improving trend in the Company's financial performance, the Commission further directs as follows:

Bell Canada is to provide to the Commission for the balance of 1985, within 30 days after the end of each month, commencing with April 1985, a full year forecast of revenues and expenses on a regulated basis for the year 1985, together with the estimated financial ratios including the projected regulated return on common equity.

The Commission will monitor the Company's financial performance during 1985, in order to determine whether any further rate action may be necessary. [Emphasis added.]

Again, the appellant clearly expressed its intention to prevent abuse of interim rate increases.

After a review of the July financial information filing ordered in CRTC Telecom Public Notice 1985-30, the appellant asked the respondent to provide reasons why the interim rate increase of 2 per cent should remain in force given its improved financial situation. The respondent was unable to convince the appellant that this interim increase remained necessary to avoid financial deterioration and was accordingly ordered to file revised tariffs effective as of September 1, 1985, at pp. 4-5 of Telecom Decision CRTC 85-18:

In view of the improving trend in Bell's financial performance, the Commission is satisfied that the company no longer needs the 2% interim increases which were awarded in Decision 84-28 in order to avoid serious financial deterioration in 1985. Accordingly, Bell is directed to file revised tariffs forthwith, with an effective date of 1 September 1985, to suspend these increases.

In arriving at its decision the Commission has estimated that, with interim rates in effect for the complete year, the company would earn an ROE ["return on equity"] of approximately 14.5% in 1985, a return well in excess of the 13.7% considered appropriate for determining the 2% interim rate increases. The Commission also projected that interest coverage would be approximately 3.9 times. This would improve on the actual 1984 coverage

la situation financière de l'intimée sur une base mensuelle et a ordonné la production d'états financiers mensuels (à la p. 4):

Compte tenu de la tendance à l'amélioration du rendement financier de la compagnie, le Conseil lui ordonne de plus ce qui suit:

Bell Canada présentera au Conseil, pour le reste de 1985, et ce 30 jours après la fin de chaque mois à compter d'avril 1985, des prévisions des revenus et dépenses pour une année complète, sur une base réglementée pour l'année 1985, ainsi que des ratios financiers estimatifs, y compris le taux de rendement réglementé de l'avoir des détenteurs d'actions ordinaires.

Le Conseil surveillera le rendement financier de la compagnie pour 1985, afin d'établir s'il y a lieu ou non de prendre d'autres mesures de tarification. [Je souligne.]

L'appelant a encore une fois manifesté clairement son intention d'empêcher qu'on abuse des demandes de majoration tarifaire provisoire.

Après avoir examiné les états financiers du mois de juillet, déposés conformément à l'avis public e Télécom CRTC 1985-30, l'appelant a demandé à l'intimée d'expliquer pourquoi la majoration tarifaire provisoire de 2 pour 100 devrait être maintenue compte tenu de l'amélioration de sa situation financière. L'intimée n'a pas su convaincre l'appelant que cette majoration provisoire était toujours nécessaire pour éviter une détérioration de sa situation financière et l'appelant lui a donc ordonné de déposer des révisions tarifaires devant entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1985, aux pp. 4 et 5 de la décision Télécom CRTC 85-18:

Compte tenu de la tendance à l'amélioration du rendement financier de Bell, le Conseil est convaincu que la compagnie n'a plus besoin des majorations provisoires de 2 % consenties dans la décision 84-28, afin d'éviter une grave détérioration de sa situation financière en 1985. En conséquence, il est ordonné à Bell de déposer sans délai des révisions tarifaires devant entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1985, qui suspendent ces majorations.

Pour en arriver à sa décision, le Conseil a estimé que, si les tarifs provisoires avaient été en vigueur toute l'année, la compagnie obtiendrait un RAO [«taux de rendement de l'avoir moyen des détenteurs d'actions ordinaires»] d'environ 14,5 % en 1985, soit un rendement bien au-dessus du taux de 13,7 % qui avait été considéré comme étant convenable pour l'établissement des majorations tarifaires provisoires de 2 %. Le Conseil a égale-

of 3.8 times. These estimates are not significantly different from Bell's current expectation of its 1985 results.

The Commission will make its final determination of Bell's revenue requirement for the year 1985 in the general rate proceeding currently scheduled to commence with an application to be filed on 10 February 1986. [Emphasis added.]

As a result of this decision, the respondent was forced to charge the rates effective before its application for a rate increase filed on March 28, 1984. However, even though the rates effective as of September 1, 1985, were numerically identical to the rates in force under the previous final decision prior to the interim increase, these new rates remained interim in nature. In fact, the appellant reiterated its intention to review the rates actually charged during 1985 and 1986.

On October 31, 1985, the respondent decided not to proceed with its application for a general rate increase and requested that its procedures be withdrawn. In CRTC Telecom Public Notice 1985-85, the appellant decided to review the respondent's financial situation and therefore the appropriateness of its rates notwithstanding its request to withdraw its initial application for a general rate increase (at pp. 3-4):

In light of these forecasts and the degree to which the company's rate structure is expected to be considered in separate proceedings, Bell stated that it wished to refrain from proceeding with the application scheduled to be filed on 10 February 1986. Accordingly, the company requested the withdrawal of the amended Directions on Procedure issued by the Commission in Public Notice 1985-30.

The Commission notes that the appropriate rate of return for Bell has not been reviewed in an oral hearing since the proceeding which culminated in *Bell Canada—General Increase in Rates*, Telecom Decision CRTC 81-15, 20 September 1981 (Decision 81-15). The Commission considers that, given Bell's current forecasts, it would be appropriate to review the company's cost of equity for the years 1985, 1986 and 1987 in the proceeding scheduled for 1986. Such a review would allow consideration of the changing financial and eco-

ment prévu que le coefficient de couverture de l'intérêt serait d'environ 3,9, ce qui serait supérieur au coefficient réel de 1984 qui s'établissait à 3,8. Ces estimations ne sont pas sensiblement différentes des prévisions courantes des résultats de Bell pour 1985.

a Le Conseil rendra sa décision définitive pour ce qui est des besoins en matière de revenus de Bell pour l'année 1985 dans le cadre de l'instance portant sur des majorations tarifaires générales qui devrait débiter par le dépôt d'une requête, le 10 février 1986. [Je souligne.]

Suite à cette décision, l'intimée a dû imposer les taux en vigueur avant le dépôt, le 28 mars 1984, de sa demande de majoration tarifaire. Cependant, même si les taux devant entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1985 étaient numériquement identiques aux taux en vigueur qui avaient été fixés dans la dernière décision finale rendue avant la majoration provisoire, ces nouveaux taux étaient toujours provisoires. D'ailleurs, l'appelant a exprimé de nouveau son intention de réviser les taux effectivement imposés au cours des années 1985 et 1986.

Le 31 octobre 1985, l'intimée a décidé de ne pas déposer sa demande de majoration tarifaire générale et a demandé que sa procédure soit retirée. Dans l'avis public Télécom CRTC 1985-85, l'appelant a décidé d'examiner la situation financière de l'intimée et, par conséquent, le caractère raisonnable de ses taux sans égard à sa demande de retrait de sa requête initiale en majoration tarifaire générale (aux pp. 3 et 4):

En raison de ces prévisions et de la mesure dans laquelle la structure tarifaire de la compagnie devrait être étudiée dans des instances distinctes, Bell a déclaré qu'elle désirait s'abstenir de l'instance, sa requête devant être déposée le 10 février 1986. La compagnie a donc demandé le retrait des Directives sur la procédure modifiées telles que publiées par le Conseil dans l'avis public 1985-30.

Le Conseil constate que le taux de rendement approprié de Bell n'a pas été examiné dans le cadre d'une audience avec comparaison depuis l'instance qui a abouti à la décision Télécom CRTC 81-15 du 20 septembre 1981 intitulée *Bell Canada—Majoration tarifaire générale* (la décision 81-15). Le Conseil estime qu'étant donné les prévisions actuelles de Bell, il conviendrait d'examiner le coût des capitaux propres de la compagnie pour les années 1985, 1986 et 1987 à l'occasion de l'audience devant avoir lieu en 1986. Cet examen permettrait

conomic conditions since Decision 81-15 and the impact of Bell's corporate reorganization on its rate of return. The Commission notes that other issues arising from the reorganization would also be addressed in the 1986 proceeding. [Emphasis added.]

This interim decision indicates that the appellant wished to continue the original rate review procedure initiated by the respondent in March of 1984. Thus, the rates in force as of January 1, 1985 until the final decision now challenged by the respondent were interim rates subject to review.

The hearing which led to the final decision lasted from June 2 to July 16, 1986 and this final decision, Decision 86-17, was rendered on October 14, 1986. In this decision, the appellant first established appropriate levels of profitability for the respondent on the basis of its return on equity. The appellant then calculated the amount of excess revenues earned by the respondent in 1985 and 1986 along with the necessary reduction in forecasted revenues for 1987. It was found that the respondent had earned excess revenues of \$63 million in 1985 and \$143 million in 1986 for a total of \$206 million (at p. 93):

After making further adjustments for the compensation for temporarily transferred employees and including the regulatory treatment for non-integral subsidiary and associated companies, the Commission has determined that a revenue requirement reduction of \$234 million would provide the company with a 12.75% ROE ["return on equity"] on a regulated basis in 1987. Similarly, the Commission has determined that \$143 million is the required revenue reduction to achieve the upper end of the permissible ROE on a regulated basis in 1986, 13.25%. With respect to 1985, after making the adjustments set out in this decision, the Commission has determined that Bell earned excess revenues in the amount of \$63 million, the deduction of which would provide 13.75%, the upper end of the permissible ROE on a regulated basis.

d'étudier les conditions financières et économiques qui ont changé depuis la décision 81-15 ainsi que les répercussions de la réorganisation de Bell sur son taux de rendement. Le Conseil note que d'autres questions résultant de la réorganisation pourraient également faire l'objet d'un examen lors de l'audience de 1986. [Je souligne.]

Il ressort de cette décision provisoire que l'appellant voulait que la procédure initiale de révision tarifaire demandée par l'intimée au mois de mars 1984 se poursuive. Les taux qui étaient en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1985 jusqu'à la décision finale que conteste maintenant l'intimée étaient donc provisoires et susceptibles de révision.

L'audience qui est à l'origine de la décision finale s'est déroulée du 2 juin au 16 juillet 1986 et cette décision finale, soit la décision 86-17, a été rendue le 14 octobre 1986. Dans cette décision, l'appellant a d'abord établi les niveaux de rentabilité appropriés pour l'intimée en se fondant sur le taux de rendement de l'avoir moyen des détenteurs d'actions ordinaires. L'appellant a ensuite procédé au calcul des revenus excédentaires réalisés par l'intimée en 1985 et 1986, ainsi que de la réduction nécessaire des revenus prévus pour 1987. On a constaté, à la p. 93, que l'intimée avait accumulé des revenus excédentaires de 63 millions de dollars en 1985 et de 143 millions de dollars en 1986 pour un total de 206 millions de dollars:

Après avoir apporté d'autres rajustements de manière à tenir compte du dédommagement pour les employés provisoirement mutés et avoir inclus le traitement réglementaire des filiales non partie intégrante et des compagnies associées, le Conseil a établi qu'une réduction des besoins en revenus de l'ordre de 234 millions de dollars donnerait à la compagnie un taux de RAO [«taux de rendement de l'avoir moyen des détenteurs d'actions ordinaires»] de 12,75 % sur une base réglementée pour 1987. De même, le Conseil a établi qu'une réduction de 143 millions de dollars des besoins en revenus s'impose pour atteindre l'échelon supérieur du taux de RAO autorisé sur une base réglementée pour 1986, soit 13,25 %. Pour ce qui est de 1985, après avoir apporté les rajustements exposés dans la présente décision, le Conseil a établi que Bell a obtenu des revenus excédentaires de 63 millions de dollars, dont la défalcation donnerait un taux de 13,75 %, soit l'échelon supérieur du taux de RAO autorisé sur une base réglementée.

It is important to note that the evidence and the arguments presented by the interested parties as well as interveners were carefully scrutinized by the appellant at pp. 77 to 92 of Decision 86-17. It is for all practical purposes impossible to engage in such a meticulous and painstaking analysis of all relevant facts when faced with an application for interim relief. Finally, it is also useful to note that the permissible return on equity of 13.7 per cent allowed by the appellant in its interim decision, Decision 84-28, was increased to 13.75 per cent in Decision 86-17. Thus, the appellant realized that the interim rates approved for 1985 yielded greater rates of return than initially anticipated and that the rate of return actually recorded for that year even exceeded the greater allowable rate of return fixed in the final decision, Decision 86-17. Such differences between projected and actual rates of return are common and certainly call for a high level of flexibility in the exercise of the appellant's regulatory duties.

The Commission decided that the respondent could not retain excess revenues earned on the basis of interim rates and issued the order now challenged by the respondent in order to provide a remedy for this situation. This order reads as follows, at pp. 95-96:

Concerning the excess revenues for the years 1985 and 1986, the Commission directs that the required adjustments be made by means of a one-time credit to subscribers of record, as of the date of this decision, of the following local services: residence and business individual, two-party and four-party line services; PBX trunk services; centrex lines; enhanced exchange-wide dial lines; exchange radio-telephone service; service-system service and information system access line service. The Commission directs that the credit to each subscriber be determined by pro-rating the sum of the excess revenues for 1985 and 1986 of \$206 million in relation to the subscriber's monthly recurring billing for the specified local services provided as of the date of this decision. The Commission further directs that the work necessary to implement the above directives be commenced immediately and that the billing adjustments be completed by no later than 31 January 1987. Finally, the Commission directs the company to file a report detail-

Il importe de souligner que l'appelant a examiné minutieusement la preuve et les arguments présentés par les parties intéressées et les intervenants aux pp. 77 à 92 de la décision 86-17. Il est à toutes fins pratiques impossible d'entreprendre un examen aussi minutieux et soigné de tous les faits pertinents en présence d'une demande de redressement provisoire. Enfin, il convient également de souligner que le taux de rendement de l'avoir moyen des détenteurs d'actions ordinaires de 13,7 pour 100 que l'appelant avait autorisé dans sa décision provisoire, la décision 84-28, a été majoré à 13,75 pour 100 dans la décision 86-17. L'appelant a donc constaté que les taux provisoires approuvés pour l'année 1985 avaient généré des taux de rendement supérieurs à ce qui avait été prévu à l'origine et que le taux de rendement effectivement obtenu pour cette année était même supérieur à celui qui avait été autorisé dans la décision finale, soit la décision 86-17. De telles différences entre les taux de rendement projetés et réels sont courantes et exigent certainement de l'appelant un niveau de souplesse très élevé dans l'exercice de ses fonctions de réglementation.

Le Conseil a décidé que l'intimée ne pouvait conserver les revenus excédentaires réalisés à partir des taux provisoires et il a rendu l'ordonnance maintenant contestée par l'intimée, en vue de remédier à la situation. L'ordonnance est rédigée ainsi, aux pp. 95 et 96:

Dans le cas des revenus excédentaires pour les années 1985 et 1986, le Conseil ordonne que les rajustements qui s'imposent soient apportés au moyen d'un crédit forfaitaire aux abonnés inscrits, à la date de la présente décision, aux services locaux suivants: résidentiel et d'affaires de ligne individuelle, de ligne à deux et à quatre abonnés; de ligne principale de PBX; de ligne centrex; de ligne perfectionnée de circonscription; du service radiotéléphonique de circonscription; du service de réseau dépendant; et du service de ligne d'accès aux services informatiques. Le Conseil ordonne que le crédit à chaque abonné soit calculé au prorata de la somme des revenus excédentaires pour 1985 et 1986, soit 206 millions de dollars, en fonction des états de compte périodiques mensuels de l'abonné pour les services locaux spécifiés fournis à la date de la présente décision. Le Conseil ordonne de plus que le travail nécessaire pour mettre en œuvre les directives ci-dessus soit amorcé immédiatement et que les rajustements aux états de compte soient

ing the implementation of the credit by no later than 16 February 1987.

The Commission considers that 1987 excess revenues are best dealt with through rate reductions to be effective 1 January 1987. [Emphasis added.]

Although the respondent always charged rates approved by the appellant, the appellant found it necessary to make sure that its assessment of allowable revenues for 1985 and 1986 would be complied with. The appellant argues that the order now challenged by the respondent was the most efficient way of redistributing these excess revenues to the respondent's customers even though they would not necessarily be refunded to those who actually had to pay the rates in force during that period.

It is therefore obvious that the appellant only allowed interim rates to be charged after January 1, 1985 on the assumption that it would review these rates in a hearing to be held in order to deal with an application for a general rate increase. Every interim decision which led to Decision 86-17 confirmed the appellant's intention to review the interim rates at the final hearing. Finally, the interim rates were ordered for the purpose of preventing any serious deterioration in the respondent's financial situation while awaiting for a final decision on the merits. Of necessity, these interim rates were determined on the basis of incomplete evidence presented by the respondent. It cannot be said that the purpose of the interim rate increase ordered by the appellant was to serve as a temporary final decision.

## II—The Issue and the Arguments Raised by the Parties

In this Court as well as in the Federal Court of Appeal, the parties have agreed that the only issue arising out of the facts of this case is whether the appellant had jurisdiction to order the respondent to grant a one-time credit to its customers. The appellant's findings of fact, its determination with respect to the respondent's revenue requirements for 1985 and 1986 and its computation of the

faits le 31 janvier 1987 au plus tard. Enfin, le Conseil ordonne en outre à la compagnie de lui présenter, au plus tard le 16 février 1987, un rapport donnant le détail de la mise en œuvre du crédit.

*a* Le Conseil estime que le meilleur moyen de traiter les revenus excédentaires de 1987 est par la voie de réductions tarifaires devant entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1987. [Je souligne.]

*b* Même si l'intimée a toujours imposé les taux approuvés par l'appelant, ce dernier a jugé nécessaire de s'assurer que son évaluation des revenus autorisés pour 1985 et 1986 soit respectée. L'appelant soutient que l'ordonnance que conteste maintenant l'intimée constituait le moyen le plus efficace de redistribuer ces revenus excédentaires aux abonnés de l'intimée même si ceux qui ont réellement eu à payer les taux en vigueur au cours de cette période n'obtiendraient pas nécessairement de remboursement.

*c* Il ressort donc clairement que l'appelant n'a autorisé les taux provisoires à être imposés après le 1<sup>er</sup> janvier 1985 qu'en supposant qu'il réviserait ces taux au cours d'une audience qui devait porter sur une demande de majoration tarifaire générale. Toutes les décisions provisoires à l'origine de la décision 86-17 ont confirmé l'intention de l'appelant de réviser les taux provisoires à l'audience finale. Enfin, les taux provisoires ont été fixés par ordonnance afin d'empêcher que la situation financière de l'intimée ne se détériore gravement avant qu'une décision finale sur le fond soit rendue. Il va de soi que ces taux provisoires avaient été fixés à partir d'éléments de preuve incomplets présentés par l'intimée. On ne peut affirmer que la majoration tarifaire provisoire ordonnée par l'appelant avait pour objet de servir temporairement de décision finale.

## II—La question en litige et les arguments des parties

*d* Devant cette Cour et la Cour d'appel fédérale, les parties ont convenu que la seule question en litige qui découle des faits de l'espèce est de savoir si l'appelant avait compétence pour ordonner à l'intimée d'accorder à ses abonnés un crédit forfaitaire. L'intimée ne conteste pas les conclusions de fait de l'appelant, ni sa décision quant aux besoins en revenus de l'intimée pour les années 1985 et

amount of excess revenues earned during this period are not contested by the respondent. In my opinion, this issue can be divided in two subquestions:

- 1- whether the appellant had the legislative authority to review the revenues made by the respondent during the period when interim rates were in force;
- 2- whether the appellant had jurisdiction to make an order compelling the respondent to grant a one-time credit to its customers.

The main arguments raised by the appellant can be summarized as follows:

- 1- the *Railway Act* and the *National Transportation Act* grant the appellant the power to review the period during which a regulated entity was allowed to charge interim rates for the purpose of comparing the revenues earned during this period to the appropriate level of revenues set in the final decision;
- 2- the power to make a one-time credit order is necessarily ancillary to the power to review the period during which interim rates were charged and the appellant has jurisdiction to determine the most efficient method of providing a remedy in cases where excess revenues were made.

The main arguments raised by the respondent can be summarized as follows:

- 1- the power to set tolls and tariffs does not include the power to review and make orders with respect to the respondent's level of revenues;
- 2- the appellant has no power to make a one-time credit order with respect to revenues earned as a result of having charged rates which the respondent, by virtue of the *Railway Act*, was obliged to charge, whether these rates were set by interim order or by a final order.

Counsel for the National Anti-Poverty Organization ("NAPO") has also argued that the appel-

1986, ni son calcul du montant des revenus excédentaires gagnés au cours de cette période. À mon avis, il est possible de diviser cette question en deux:

- 1- La loi permettrait-elle à l'appellant d'examiner les revenus réalisés par l'intimée pendant la période où les taux provisoires étaient en vigueur?
- 2- L'appellant avait-il compétence pour rendre une ordonnance obligeant l'intimée à accorder à ses abonnés un crédit forfaitaire?

Les principaux arguments soulevés par l'appellant peuvent être résumés de la façon suivante:

- 1- la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux* confèrent à l'appellant le pouvoir d'examiner les revenus gagnés par un organisme réglementé pendant la période où ce dernier était autorisé à imposer des taux provisoires pour comparer ces revenus avec le niveau approprié de revenus établi dans la décision finale;
- 2- le pouvoir d'ordonner un crédit forfaitaire est nécessairement accessoire au pouvoir d'examiner la période au cours de laquelle les tarifs provisoires ont été imposés et l'appellant a compétence pour décider quel est le meilleur moyen d'accorder un redressement lorsque des revenus excédentaires ont été gagnés.

Les principaux arguments soulevés par l'intimée peuvent être résumés de la façon suivante:

- 1- le pouvoir d'établir des taxes et des tarifs ne comprend pas le pouvoir d'examiner et de rendre des ordonnances quant au niveau de revenus de l'intimée;
- 2- l'appellant n'a aucun pouvoir d'ordonner un crédit forfaitaire quant aux revenus gagnés par suite de l'imposition de taux que l'intimée était obligée d'imposer en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*, que ces taux soient fixés dans une ordonnance provisoire ou définitive.

L'avocat de l'Organisation nationale anti-pauvreté («ONAP») a également soutenu que les déci-



lant's decisions concerning the interpretation of statutes which grant them jurisdiction to deal with certain matters are entitled to curial deference and cannot be reviewed unless they are patently unreasonable. This argument raises the issue of the scope of review allowed by s. 68(1) of the *National Transportation Act*, R.S.C., 1985, c. N-20 (now the *National Telecommunications Powers and Procedures Act*), and must be dealt with prior to any analysis of the relevant statutory provisions claimed to be the source of the appellant's jurisdiction to make the one-time credit order found in Decision 86-17.

The present case raises difficult questions of statutory interpretation and it will therefore be necessary to examine the relevant provisions of the *Railway Act*, R.S.C., 1985, c. R-3, and the *National Transportation Act* before moving to a detailed analysis of the decision of the Federal Court of Appeal and the arguments raised by the parties.

### III—Relevant Legislative Provisions

The appellant derives its power to regulate the telephone industry from ss. 334 to 340 of the *Railway Act* ("Provisions Governing Telegraphs and Telephones") and from ss. 47 *et seq.* of the *National Transportation Act* ("General Jurisdiction and Powers in Respect of Railways"). The *Railway Act* sets out the general criteria concerning the setting of rates and tariffs to be charged by telephone utility companies whereas the *National Transportation Act* sets out the appellant's procedural powers in the context of decisions concerning, amongst other matters, telephone rates and tariffs.

Sections 335(1), 335(2) and 335(3) of the *Railway Act* (formerly ss. 320(2) and 320(3)) state the principle upon which the appellant's regulatory authority rests, namely that telephone rates and tariffs are subject to approval by the appellant, cannot be changed without its prior authorization and may be revised at any time by the appellant:

sions de l'appelant concernant l'interprétation des lois qui lui confèrent compétence en certaines matières sont sujettes à retenue judiciaire et ne peuvent être révisées à moins d'être manifestement <sup>a</sup> déraisonnables. Cet argument soulève la question de l'étendue de la révision que permet le par. 68(1) de la *Loi sur les transports nationaux*, L.R.C. (1985), chap. N-20 (maintenant la *Loi nationale sur les attributions en matière de télécommunications*), et doit être traité préalablement à toute <sup>b</sup> analyse des dispositions législatives pertinentes que l'on prétend être à l'origine du pouvoir de l'appelant d'ordonner dans la décision 86-17 un crédit <sup>c</sup> forfaitaire.

La présente affaire soulève d'épineuses questions d'interprétation législative et il sera donc nécessaire d'examiner les dispositions pertinentes de la <sup>d</sup> *Loi sur les chemins de fer*, L.R.C. (1985), chap. R-3, et de la *Loi sur les transports nationaux* avant d'entreprendre une analyse détaillée de la décision de la Cour d'appel fédérale et des arguments des parties.

### III—Les dispositions législatives pertinentes

Le pouvoir de l'appelant de réglementer le secteur du téléphone provient des art. 334 à 340 de la <sup>f</sup> *Loi sur les chemins de fer* («Dispositions relatives aux télégraphes et aux téléphones») et des art. 47 et suiv. de la *Loi sur les transports nationaux* («Compétence générale en matière de chemins de <sup>g</sup> fer»). La *Loi sur les chemins de fer* définit les critères généraux concernant l'établissement des taux et des tarifs que peuvent imposer les compagnies de téléphone, tandis que la *Loi sur les transports nationaux* énonce les pouvoirs de l'appelant <sup>h</sup> en matière de procédure visant les décisions qui portent notamment sur les taux et les tarifs du service téléphonique.

Le pouvoir de réglementation de l'appelant <sup>i</sup> trouve son fondement aux par. 335(1), (2) et (3) de la *Loi sur les chemins de fer* (les anciens par. 320(2) et (3)) lesquels prévoient que les taux et tarifs de téléphone sont subordonnés à l'agrément de l'appelant, ne peuvent être modifiés sans son <sup>j</sup> consentement préalable et peuvent être révisés en tout temps par l'appelant:

335. (1) Notwithstanding anything in any other Act, all telegraph and telephone tolls to be charged by a company, other than a toll for the transmission of a message intended for reception by the general public and charged by a company licensed under the *Broadcasting Act*, are subject to the approval of the Commission, and may be revised by the Commission from time to time.

(2) The company shall file with the Commission tariffs of any telegraph or telephone tolls to be charged, and the tariffs shall be in such form, size and style, and give such information, particulars and details, as the Commission by regulation or in any particular case prescribes.

(3) Except with the approval of the Commission, the company shall not charge and is not entitled to charge any telegraph or telephone toll in respect of which there is default in filing under subsection (2), or which is disallowed by the Commission . . . [Emphasis added.]

The most important requirement governing the appellant's power to set telephone rates is found in s. 340(1) of the *Railway Act* which provides that all such rates must be "just and reasonable":

340. (1) All tolls shall be just and reasonable and shall always, under substantially similar circumstances and conditions with respect to all traffic of the same description carried over the same route, be charged equally to all persons at the same rate. [Emphasis added.]

Section 340 also prohibits discriminatory telephone rates and gives the appellant the power to suspend, postpone, or disallow a tariff of tolls which is contrary to ss. 335 to 340 and substitute a satisfactory tariff of tolls in lieu thereof.

Finally, s. 340(5) of the *Railway Act* gives the appellant the power to make orders with respect to traffic, tolls and tariffs in all matters not expressly covered by s. 340:

340. . . .

(5) In all other matters not expressly provided for in this section, the Commission may make orders with respect to all matters relating to traffic, tolls and tariffs or any of them.

Although the power granted by s. 340(5) could be construed restrictively by the application of the

335. (1) Nonobstant les dispositions de toute autre loi, toutes les taxes de télégraphe et de téléphone que peut exiger une compagnie, à l'exception des taxes exigées pour la transmission de messages destinés à être captés par le public en général, par une compagnie titulaire d'une licence en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, sont subordonnées à l'agrément de la Commission, qui peut les réviser.

(2) La compagnie dépose au bureau de la Commission les tarifs des taxes de télégraphe ou de téléphone à exiger, et ces tarifs ont la forme, le modèle et le format et contiennent les renseignements et les détails que la Commission prescrit par voie de règlement ou dans un cas particulier.

(3) À moins d'avoir obtenu le consentement de la Commission, la compagnie ne peut exiger de taxe de télégraphe ou de téléphone lorsque le tarif n'a pas été ainsi déposé ou que la Commission l'a rejeté. [Je souligne.]

La condition la plus importante qui régit le pouvoir de l'appelant d'établir les taux de téléphone se trouve au par. 340(1) de la *Loi sur les chemins de fer* qui prévoit que tous ces taux doivent être «justes et raisonnables»:

340. (1) Toutes les taxes doivent être justes et raisonnables et doivent toujours, dans des circonstances et conditions sensiblement analogues, en ce qui concerne tout le trafic du même type suivant le même parcours, être imposées également à tous au même taux. [Je souligne.]

L'article 340 interdit également l'établissement de taux de téléphone discriminatoires et confère à l'appelant le pouvoir de suspendre, de différer ou de rejeter un tarif de taxes contraire aux art. 335 à 340 et d'y substituer un tarif satisfaisant.

Enfin, le par. 340(5) de la *Loi sur les chemins de fer* confère à l'appelant le pouvoir de rendre des ordonnances en ce qui concerne le trafic, les taxes et les tarifs, dans toute autre matière non visée expressément par l'art. 340:

340. . . .

(5) En toute autre matière non expressément prévue par le présent article, la Commission peut prendre des ordonnances au sujet de tout ce qui a trait au trafic, aux taxes et aux tarifs, ou à l'un deux.

Bien qu'il soit possible d'interpréter restrictivement le pouvoir conféré par le par. 340(5) en

*ejusdem generis* rule, I do not think that such an interpretation is warranted. Section 340(5) is but one indication of the legislator's intention to give the appellant all the powers necessary to ensure that the principle set out in s. 340(1), namely that all rates should be just and reasonable, be observed at all times.

Sections 47 *et seq.* of the *National Transportation Act* set out, from a procedural point of view, the appellant's jurisdiction with respect to the powers granted by the *Railway Act*. Section 49(1) gives the appellant jurisdiction over all complaints concerning compliance with the Act while s. 49(3) gives the appellant jurisdiction over all matters of fact or law for the purposes of the *Railway Act* and of ss. 47 *et seq.* of the *National Transportation Act*. However, s. 68(1) provides an appeal to the Federal Court of Appeal, with leave, on any question of law or jurisdiction and it is under this provision that the respondent has challenged Decision 86-17.

In many respects, ss. 47 *et seq.* of the *National Transportation Act* have been designed to further the policy objectives and the regulatory scheme set out in the *Railway Act* governing the approval of telephone rates and tariffs. Thus, s. 52 of the *National Transportation Act* gives the appellant the power to inquire into, hear or determine, of its own motion or upon request from the Minister, any matter which it has the right to inquire into, hear or determine under the *Railway Act*:

52. The Commission may, of its own motion, or shall, on the request of the Minister, inquire into, hear and determine any matter or thing that, under this part or the *Railway Act*, it may inquire into, hear and determine upon application or complaint, and with respect thereto has the same powers as, on any application or complaint, are vested in it by this Act.

Section 52 is therefore the corollary of the appellant's power to "revise [tolls] . . . from time to time" found in s. 335(1) of the *Railway Act*. Thus, the appellant has the power to review, from time to

application de la règle *ejusdem generis*, je ne crois pas que cette interprétation soit justifiée. Le paragraphe 340(5) ne fait qu'indiquer l'intention du législateur de conférer à l'appellant tous les pouvoirs nécessaires pour garantir que le principe établi au par. 340(1), savoir que tous les taux soient justes et raisonnables, soit respecté en tout temps.

b Sur le plan de la procédure, la compétence de l'appellant en ce qui a trait aux pouvoirs conférés par la *Loi sur les chemins de fer* est énoncée aux art. 47 et suiv. de la *Loi sur les transports nationaux*. Le paragraphe 49(1) prévoit que l'appellant a compétence pour entendre toutes plaintes relatives au respect de la Loi alors que le par. 49(3) prévoit que l'appellant a compétence sur toutes les questions de droit ou de fait aux fins de la *Loi sur les chemins de fer* et des art. 47 et suiv. de la *Loi sur les transports nationaux*. Le paragraphe 68(1) prévoit cependant que toute question de droit ou de compétence peut, suite à une autorisation en ce sens, être portée en appel devant la Cour d'appel fédérale et c'est en vertu de cette disposition que l'intimée a contesté la décision 86-17.

À maints égards, les art. 47 et suiv. de la *Loi sur les transports nationaux* ont été conçus pour servir les objectifs de principe et le système de réglementation qui sont énoncés dans la *Loi sur les chemins de fer* et qui régissent l'approbation des taux et des tarifs de téléphone. Ainsi, l'art. 52 de la *Loi sur les transports nationaux* prévoit que l'appellant peut, de son propre chef ou à la demande du ministre, instruire, entendre et juger toute affaire qu'il peut, en vertu de la *Loi sur les chemins de fer*, instruire, entendre et juger:

h 52. La Commission peut, de son propre chef, ou doit, à la demande du ministre, instruire, entendre et juger toute affaire qu'elle peut, en vertu de la présente partie ou de la *Loi sur les chemins de fer*, instruire, entendre et juger sur une demande ou sur une plainte, et, à cet égard, elle a les mêmes pouvoirs que la présente loi lui confère pour statuer sur une demande ou sur une plainte.

L'article 52 est donc le corollaire du par. 335(1) de la *Loi sur les chemins de fer* qui confère à l'appellant le pouvoir de «réviser» les taxes. L'appellant a donc le pouvoir de réviser ses propres décisions

1989 CanLII 07 (CSC)

time, its own final decisions on a *proprio motu* basis. Similarly, s. 61 provides that the appellant is not bound by the wording of any complaint or application it hears and may make orders which would otherwise offend the *ultra petita* rule:

61. On any application made to the Commission, the Commission may make an order granting the whole or part only of the application, or may grant such further or other relief, in addition to or in substitution for that applied for, as to the Commission may seem just and proper, as fully in all respects as if the application had been for that partial, other or further relief.

By virtue of s. 60(2) of the *National Transportation Act*, the appellant also has the power to make interim orders:

60. ...

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

Finally, by virtue of s. 66 of the *National Transportation Act*, the appellant has the power to review any of its past decisions whether they are final or interim:

66. The Commission may review, rescind, change, alter or vary any order or decision made by it or may re-hear any application before deciding it.

It is obvious from the legislative scheme set out in the *Railway Act* and the *National Transportation Act* that the appellant has been given broad powers for the purpose of ensuring that telephone rates and tariffs are, at all times, just and reasonable. The appellant may revise rates at any time, either of its own motion or in the context of an application made by an interested party. The appellant is not even bound by the relief sought by such applications and may make any order related thereto provided that the parties have received adequate notice of the issues to be dealt with at the hearing. Were it not for the fact that the appellant has the power to make interim orders, one might say that the appellant's powers in this area are limited only by the time it takes to process applica-

tionales, et ce, de sa propre initiative. De même, l'art. 61 prévoit que l'appellant n'est pas lié par le texte d'une plainte ou d'une requête qu'il entend et peut rendre toute ordonnance qui pourrait par ailleurs porter atteinte à la règle de l'*ultra petita*:

61. Sur toute requête présentée à la Commission, cette dernière peut prendre une ordonnance accordant cette requête en totalité ou en partie seulement, ou accorder un redressement plus étendu ou tout autre redressement de griefs, en sus ou au lieu de celui qui a été demandé, selon que la chose lui paraît juste et convenable, aussi amplement à tous égards que si la requête eût été faite pour obtenir ce redressement partiel, différent ou plus étendu.

Le paragraphe 60(2) de la *Loi sur les transports nationaux* permet également à l'appellant de rendre des ordonnances provisoires:

60. ...

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

Enfin, l'art. 66 de la *Loi sur les transports nationaux* lui permet de réviser ses décisions antérieures, qu'elles soient finales ou provisoires:

66. La Commission peut réviser, abroger ou modifier ses ordonnances ou décisions, ou peut entendre à nouveau une demande qui lui est faite, avant de rendre sa décision.

Il ressort clairement de l'économie de la *Loi sur les chemins de fer* et de la *Loi sur les transports nationaux* que l'appellant s'est vu conférer de vastes pouvoirs afin de garantir que les taux et tarifs de téléphone soient justes et raisonnables en tout temps. L'appellant peut réviser les taux de son propre chef ou à la demande d'une partie intéressée. L'appellant n'est même pas lié par le redressement demandé et peut rendre toute ordonnance s'y rapportant pourvu que les parties aient reçu un avis suffisant des questions à traiter à l'audience. N'était-ce du fait que l'appellant a le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires, on pourrait affirmer que les pouvoirs de l'appellant en la matière ne sont limités que par le délai nécessaire pour examiner les demandes, se préparer aux

tions, prepare for hearings and analyse all the evidence. However, the appellant does have the power to make interim orders and this power must be interpreted in light of the legislator's intention to provide the appellant with flexible and versatile powers for the purpose of ensuring that telephone rates are always just and reasonable.

The question before this Court is whether the appellant has the statutory authority to make a one-time credit order for the purpose of remedying a situation where, after a final hearing dealing with the reasonableness of telephone rates charged during the years under review, it finds that interim rates in force during that period were not just and reasonable. Since there is no clear provision on this subject in the *Railway Act* or in the *National Transportation Act*, it will be necessary to determine whether this power is derived by necessary implication from the regulatory schemes set out in these statutes.

#### IV—The Decision of the Court Below

In the Federal Court of Appeal, the respondent in this Court argued that in order to find statutory authority for the power to make a one-time credit order, it was necessary to find that s. 66 (power to "review, rescind, change, alter or vary" previous decisions) or s. 60(2) (power to make interim orders) of the *National Transportation Act* provide powers to make retroactive orders. Of course, the respondent argued that these provisions did not grant such a power and the majority of the Federal Court of Appeal composed of Marceau and Pratte J.J. agreed with this argument, Hugessen J. dissenting: [1988] 1 F.C. 296, 43 D.L.R. (4th) 30, 78 N.R. 58.

Marceau J. held that the appellant in this Court only had the power to fix telephone tolls and tariffs and that it has no statutory authority to deal with excess revenues or deficiencies in revenues arising as a result of a discrepancy between the rate of return yielded from the interim rates in force prior to the final decision and the permissible rate of return fixed by this final decision. Marceau J. was of the opinion that the wording of s. 66 of the *National Transportation Act* is neutral with

audiences et analyser tous les éléments de preuve. L'appellant a toutefois le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires et ce pouvoir doit être interprété en fonction de l'intention du législateur de conférer à l'appellant des pouvoirs souples et variés en vue d'assurer que les taux de téléphone soient toujours justes et raisonnables.

La Cour doit donc déterminer si la loi habilite l'appellant à ordonner l'attribution d'un crédit forfaitaire pour redresser une situation si ce dernier décide, après une audition finale portant sur le caractère raisonnable des taux de téléphone imposés au cours des années qui font l'objet de l'examen, que les tarifs provisoires en vigueur au cours de cette période n'étaient pas justes et raisonnables. Puisque la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux* ne comportent aucune disposition claire à cet égard, il faudra déterminer si l'existence de ce pouvoir découle implicitement des systèmes de réglementation établis dans ces lois.

#### e IV—La décision du tribunal d'instance inférieure

En Cour d'appel fédérale, Bell Canada a soutenu que pour être en mesure d'affirmer qu'il existe un pouvoir légal d'ordonner l'attribution d'un crédit forfaitaire, il fallait conclure que l'art. 66 (le pouvoir de «réviser, abroger ou modifier» les décisions antérieures) ou que le par. 60(2) (le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires) de la *Loi sur les transports nationaux* comporte le pouvoir de rendre des ordonnances rétroactives. L'intimée a évidemment soutenu que ces dispositions ne conféraient pas un tel pouvoir et la Cour d'appel fédérale à la majorité (les juges Marceau et Pratte) a retenu cet argument, le juge Hugessen étant dissident: [1988] 1 C.F. 296, 43 D.L.R. (4th) 30, 78 N.R. 58.

Le juge Marceau a conclu que le CRTC avait seulement le pouvoir de fixer les taxes et tarifs de téléphone et que la loi ne l'habilitait pas à traiter d'un excédent ou d'une insuffisance de revenus résultant de l'écart entre le taux de rendement généré par les taux provisoires en vigueur avant la décision finale et le taux de rendement autorisé dans cette décision finale. Selon le juge Marceau, le texte de l'art. 66 de la *Loi sur les transports nationaux* est neutre en ce qui concerne le pouvoir

respect to retroactivity and that the presumption against retroactivity should therefore operate. Marceau J. added that the power to make interim orders does not carry with it the power to remedy any discrepancy between interim and final orders because the respondent could not be forced to reimburse revenues earned by charging rates approved by the appellant. Thus, according to Marceau J., the regulatory scheme set out in the *Railway Act* and the *National Transportation Act* is prospective in nature and, in the context of such a scheme, the power to make interim orders only involves the power to make orders "for the time being".

Pratte J., who concurred in the result with Marceau J., rejected all arguments based on the retroactive nature of the powers granted by ss. 60(2) and 66 of the *National Transportation Act*. Pratte J. was of the opinion that the impugned order was not retroactive in nature since its effect was to force the respondent to grant a credit in the future rather than change the rates charged in the past in a retroactive manner. Pratte J. then stated that if legislative authority existed for Decision 86-17, it must be found in s. 60(2) of the *National Transportation Act* which provides for "further directions" to be made at a later date following an interim decision. However, Pratte J. was of the opinion that any "further direction" must be in the nature of an order which can be made under s. 60(2) in the first place. It follows from that reasoning that if no one-time credit order can be made by interim order, no "further direction" to that effect can be made under s. 60(2). Pratte J. then agreed with Marceau J. that the respondent could not be forced to reimburse revenues made by charging rates approved by the appellant whether by interim order or by a "further direction" made in a final order.

Hugessen J. dissented on the basis that, within the statutory framework set out in the *Railway Act* and the *National Transportation Act*, all

d'agir rétroactivement et la présomption contre le pouvoir d'agir rétroactivement devrait donc s'appliquer. Le juge Marceau a ajouté que le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires ne comprend pas le pouvoir de remédier à tout écart entre les ordonnances provisoires et définitives puisque l'intimée ne saurait être obligée de rembourser des revenus gagnés lorsque les taux imposés ont été approuvés par l'appelant. Ainsi, selon le juge Marceau, le système de réglementation établi dans la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux* est de nature prospective et, dans ce contexte, le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires comprend seulement le pouvoir de rendre des ordonnances «pour le moment».

Le juge Pratte, qui a souscrit à la conclusion du juge Marceau, a rejeté tous les arguments fondés sur le caractère rétroactif des pouvoirs conférés par le par. 60(2) et l'art. 66 de la *Loi sur les transports nationaux*. Le juge Pratte était d'avis que l'ordonnance contestée n'avait pas de caractère rétroactif puisqu'elle avait pour effet d'obliger l'intimée à accorder un crédit forfaitaire à l'avenir, plutôt que de modifier rétroactivement les taux imposés dans le passé. Le juge Pratte a ensuite affirmé que s'il existait un fondement législatif à la décision 86-17, il devait se trouver au par. 60(2) de la *Loi sur les transports nationaux* qui prévoit que «de plus amples instructions» peuvent être données à une date ultérieure à la suite d'une décision provisoire. Le juge Pratte était cependant d'avis que ces instructions devaient tenir d'une ordonnance qui, à l'origine, pouvait être rendue en vertu du par. 60(2). Selon ce raisonnement, il s'ensuit que si un crédit forfaitaire ne peut être imposé dans une ordonnance provisoire, «de plus amples instructions» en ce sens ne peuvent être données en vertu du par. 60(2). Le juge Pratte a ensuite convenu avec le juge Marceau qu'on ne pouvait obliger l'intimée à rembourser des revenus qu'elle avait gagnés en imposant des taux que l'appelant avait approuvés que ce soit par voie d'ordonnance provisoire ou «de plus amples instructions» données dans une ordonnance définitive.

Le juge Hugessen était dissident parce que selon le régime juridique établi dans la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports natio-*

orders whether final or interim can, by virtue of ss. 60(2) and 66 of the *National Transportation Act*, be modified by a further prospective order; thus, the proposed rule that interim orders can only be modified by a further prospective order would, in Hugessen J.'s opinion, effectively eliminate any distinction between final and interim orders and defeat the legislator's intention to provide the appellant with a distinct and independent power to make interim orders. In order to differentiate interim orders from final orders, Hugessen J. was of the opinion that the appellant in this Court must have the power to fix just and reasonable rates as of the date at which interim rates came into effect. Thus, only interim rates can be modified in a retrospective manner by a final order. Hugessen J. then stated that the interim rates in force in 1985 and 1986 must not be divided into the previous rate and the interim rate increase of 2 per cent: the resulting rate must be viewed as interim in its entirety because all the rates charged after January 1, 1985 were authorized by interim orders. Finally, Hugessen J. stated that the one-time credit order was a valid exercise of the power to set just and reasonable rates as of January 1, 1985 and that the choice of the appropriate remedy was an "administrative matter" properly left for the Commission's determination". Hugessen J. also noted that the appellant's order was in substance though not in form a "matter relating to tolls and tariffs" within the meaning of s. 340(5) of the *Railway Act*.

#### V—Analysis

##### (A) *Curial Deference Towards the Decisions of the CRTC*

NAPO argues that the appellant's decisions are entitled to "curial deference" because of their national importance and that these decisions should not be overturned unless they are patently unreasonable. NAPO cites the following cases as

*naux*, les ordonnances, qu'elles soient définitives ou provisoires, peuvent toutes, en application du par. 60(2) et de l'art. 66 de la *Loi sur les transports nationaux*, être modifiées par une autre ordonnance de nature prospective; ainsi, de l'avis du juge Hugessen, la règle proposée selon laquelle les ordonnances provisoires ne peuvent être modifiées que par une autre ordonnance prospective aurait effectivement pour effet d'éliminer toute distinction entre les ordonnances définitives et provisoires et de contrecarrer l'intention du législateur d'accorder à l'appelant un pouvoir distinct et indépendant de rendre des ordonnances provisoires. Le juge Hugessen a estimé que, pour distinguer les ordonnances provisoires des ordonnances définitives, le CRTC doit avoir le pouvoir de fixer des taux justes et raisonnables applicables à compter de la date d'entrée en vigueur des tarifs provisoires. Par conséquent, seuls les tarifs provisoires peuvent être modifiés rétroactivement par une ordonnance définitive. Le juge Hugessen a ensuite affirmé que les tarifs provisoires en vigueur en 1985 et 1986 ne doivent pas être divisés en tarif antérieur et en majoration tarifaire provisoire de 2 pour 100: le nouveau tarif doit être considéré comme entièrement provisoire parce que tous les taux chargés après le 1<sup>er</sup> janvier 1985 étaient autorisés par des ordonnances provisoires. Enfin, le juge Hugessen a affirmé que le crédit forfaitaire ordonné représentait un exercice valide du pouvoir de fixer des taux justes et raisonnables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1985 et que le choix du redressement approprié était une «question administrative» qu'il convient de laisser trancher par le Conseil.» Le juge Hugessen a également souligné que l'ordonnance de l'appelant était en substance mais non quant à la forme «une question ayant trait aux taxes et aux tarifs» au sens du par. 340(5) de la *Loi sur les chemins de fer*.

#### V—Analyse

##### (A) *La retenue judiciaire à l'égard des décisions du CRTC*

L'ONAP soutient que les décisions de l'appelant doivent faire l'objet de «retenue judiciaire» en raison de leur importance nationale et qu'elles ne devraient pas être écartées à moins d'être manifestement déraisonnables. L'ONAP cite les arrêts

authority for this proposition: *Canadian Union of Public Employees, Local 963 v. New Brunswick Liquor Corp.*, [1979] 2 S.C.R. 227 (“*CUPE*”); *Douglas Aircraft Co. of Canada Ltd. v. McConnell*, [1980] 1 S.C.R. 245; *Alberta Union of Provincial Employees v. Board of Governors of Olds College*, [1982] 1 S.C.R. 923; *Re Ontario Public Service Employees Union and Forer* (1985), 52 O.R. (2d) 705 (C.A.); *Re City of Ottawa and Ottawa Professional Firefighters’ Association, Local 162* (1987), 58 O.R. (2d) 685 (C.A.); *Greyhound Lines of Canada Ltd. v. Canadian Human Rights Commission* (1987), 78 N.R. 192 (F.C.A.); and *Canadian Pacific Ltd. v. Canadian Transport Commission* (1987), 79 N.R. 13 (F.C.A.) (“*Canadian Pacific*”).

With the exception of the *Canadian Pacific* case, all these cases involved judicial review of decisions which were either protected by a privative clause or by a provision stating that no appeal lies therefrom. Where the legislator has clearly stated that the decision of an administrative tribunal is final and binding, courts of original jurisdiction cannot interfere with such decisions unless the tribunal has committed an error which goes to its jurisdiction. Thus, this Court has decided in the *CUPE* case that judicial review cannot be completely excluded by statute and that courts of original jurisdiction can always quash a decision if it is “so patently unreasonable that its construction cannot be rationally supported by the relevant legislation and demands intervention by the court upon review” (p. 237). Decisions which are so protected are, in that sense, entitled to a non-discretionary form of deference because the legislator intended them to be final and conclusive and, in turn, this intention arises out of the desire to leave the resolution of some issues in the hands of a specialized tribunal. In the *CUPE* case, Dickson J., as he then was, described the legislator’s intention as follows, at pp. 235-36:

Section 101 constitutes a clear statutory direction on the part of the Legislature that public sector labour matters be promptly and finally decided by the Board. Privative clauses of this type are typically found in labour rela-

suivants à l’appui de cette affirmation: *Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227 (“*SCFP*”), *Douglas Aircraft Co. of Canada Ltd. c. McConnell*, [1980] 1 R.C.S. 245, *Alberta Union of Provincial Employees c. Conseil d’administration de Olds College*, [1982] 1 R.C.S. 923, *Re Ontario Public Service Employees Union and Forer* (1985), 52 O.R. (2d) 705 (C.A.), *Re City of Ottawa and Ottawa Professional Firefighters’ Association, Local 162* (1987), 58 O.R. (2d) 685 (C.A.), *Greyhound Lines of Canada Ltd. c. Commission canadienne des droits de la personne* (1987), 78 N.R. 192 (C.A.F.), et *Canadien Pacifique Ltée c. Commission canadienne des transports* (1987), 79 N.R. 13 (C.A.F.) (“*Canadien Pacifique*”).

d Sous réserve de l’affaire *Canadien Pacifique*, tous ces arrêts portent sur le contrôle judiciaire de décisions visées par une clause privative ou par une disposition qui interdit d’interjeter appel de ces décisions. Si le législateur affirme clairement que e la décision d’un tribunal administratif est finale et exécutoire, les tribunaux judiciaires de première instance ne peuvent toucher à ces décisions à moins que le tribunal administratif n’ait commis un erreur qui porte atteinte à sa compétence. f Cette Cour a donc décidé dans l’arrêt *SCFP* qu’une loi ne peut complètement écarter le contrôle judiciaire et que les tribunaux judiciaires de première instance peuvent toujours annuler une g décision si elle est «déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s’appuyer sur la législation pertinente et d’exiger une intervention judiciaire» (p. 237). Les décisions qui sont ainsi protégées doivent, en ce sens, faire l’objet d’une forme h de retenue non discrétionnaire parce que le législateur a voulu qu’elles soient définitives et sans appel et cette intervention du législateur découle, à son tour, de la volonté de laisser à des tribunaux spécialisés le soin de trancher certains litiges. Dans i l’arrêt *SCFP*, le juge Dickson, alors juge puîné, décrit ainsi l’intention du législateur, aux pp. 235 et 236:

L’article 101 révèle clairement la volonté du législateur que les différends du travail dans le secteur public soient réglés promptement et en dernier ressort par la Commission. Des clauses privatives de ce genre sont typiques



tions legislation. The rationale for protection of a labour board's decisions within jurisdiction is straightforward and compelling. The labour board is a specialized tribunal which administers a comprehensive statute regulating labour relations. In the administration of that regime, a board is called upon not only to find facts and decide questions of law, but also to exercise its understanding of the body of jurisprudence that has developed around the collective bargaining system, as understood in Canada, and its labour relations sense acquired from accumulated experience in the area.

However, it is important to stress the fact that the decision of an administrative tribunal can only be entitled to such deference if the legislator has clearly expressed his intention to protect such decisions through the use of privative clauses or clauses which state that the decision is final and without appeal. As formulated, NAPO's argument on curial deference must therefore be rejected because it fails to recognize the basic difference between appellate review and judicial review of decisions which do not fall within the jurisdiction of the lower tribunal.

Although s. 49(3) of the *National Transportation Act* provides that the appellant has full jurisdiction to hear and determine all matters whether of law or fact for the purposes of the *Railway Act* and of Part IV of the *National Transportation Act*, the appellant's decisions are subject to appeal, with leave, to the Federal Court of Appeal on questions of law or jurisdiction by virtue of s. 68(1) which reads as follows:

68. (1) An appeal lies from the Commission to the Federal Court of Appeal on a question of law or a question of jurisdiction on leave therefor being obtained from that Court on application made within one month after the making of the order, decision, rule or regulation sought to be appealed from or within such further time as a judge of that Court under special circumstances allows, and on notice to the parties and the Commission, and on hearing such of them as appear and desire to be heard.

It is trite to say that the jurisdiction of a court on appeal is much broader than the jurisdiction of a court on judicial review. In principle, a court is

dans les lois sur les relations de travail. On veut protéger les décisions d'une commission des relations de travail, lorsqu'elles relèvent de sa compétence, pour des raisons simples et impérieuses. La commission est un tribunal spécialisé chargé d'appliquer une loi régissant l'ensemble des relations de travail. Aux fins de l'administration de ce régime, une commission n'est pas seulement appelée à constater des faits et à trancher de questions de droit, mais également à recourir à sa compréhension du corps jurisprudentiel qui s'est développé à partir du système de négociation collective, tel qu'il est envisagé au Canada, et à sa perception des relations de travail acquise par une longue expérience dans ce domaine.

Il convient toutefois d'insister sur le fait que les décisions d'un tribunal administratif ne doivent faire l'objet d'une telle retenue que si le législateur a clairement exprimé son intention de les protéger par des clauses privatives ou des dispositions qui prévoient qu'elles sont définitives et sans appel. En raison de sa formulation, l'argument de l'ONAP sur la retenue judiciaire doit donc être rejeté parce qu'il ne reconnaît pas la différence fondamentale entre le contrôle par un tribunal d'appel et le contrôle judiciaire de décisions qui ne relèvent pas de la compétence du tribunal d'instance inférieure.

Même si le par. 49(3) de la *Loi sur les transports nationaux* prévoit que l'appelant a pleine compétence pour entendre et juger toute question de droit ou de fait aux fins de la *Loi sur les chemins de fer* et de la partie IV de la *Loi sur les transports nationaux*, les décisions de l'appelant sont susceptibles d'appel, sous réserve d'une autorisation, à la Cour d'appel fédérale sur une question de droit ou de compétence en vertu du par. 68(1) qui se lit ainsi:

68. (1) Les décisions de la Commission sont susceptibles d'appel à la Cour d'appel fédérale sur une question de droit ou une question de compétence, quand une autorisation à cet effet a été obtenue de cette Cour sur demande faite dans le délai d'un mois après que l'ordonnance, la décision, la règle ou le règlement dont appel est projeté a été pris, ou dans telle autre limite de temps que le juge permet dans des circonstances spéciales, après avis aux parties et à la Commission, et après audition de ceux des intéressés qui comparaissent et désirent être entendus.

Il va de soi que la compétence d'un tribunal saisi d'un appel est beaucoup plus large que celle d'un tribunal qui exerce un contrôle judiciaire. En prin-

1-989-CanLII 67 (CSC)

entitled, on appeal, to disagree with the reasoning of the lower tribunal.

However, within the context of a statutory appeal from an administrative tribunal, additional consideration must be given to the principle of specialization of duties. Although an appeal tribunal has the right to disagree with the lower tribunal on issues which fall within the scope of the statutory appeal, curial deference should be given to the opinion of the lower tribunal on issues which fall squarely within its area of expertise. The *Canadian Pacific* case is an example of a situation where curial deference towards a decision of the Canadian Transport Commission involving the interpretation of a tariff was appropriate. The decision of the Canadian Transport Commission was appealed to a review committee and then to the Federal Court of Appeal. Urie J. held that the decision of the review committee must not be reversed unless it is unreasonable or clearly wrong, at pp. 16-17:

On the appeal from that decision to this court, the appellant advanced essentially the same grounds and arguments which it had submitted to the RTC. As to the first ground, I am of the opinion that the RTC correctly interpreted the two items from the tariff and since its view was confirmed by the Review Committee, that committee did not commit an error in construction. No useful purpose would be served by my restating the reasons of the R.T.C. for interpreting the items as they did and I respectfully adopt them as my own. This Court should not interfere with an interpretation made by bodies having the expertise of the R.T.C. and the Review Committee in an area within their jurisdiction, unless their interpretation is not reasonable or is clearly wrong. Neither situation prevails in this case. [Emphasis added.]

Although the very purpose of the review committee is to interpret the tariff and although such questions of interpretation fall within the Review Committee's area of special expertise, it does not follow that its decisions can only be reviewed if they are unreasonable. However the principle of specialization of duties justifies curial deference in such circumstances.

cipe, le tribunal saisi d'un appel a le droit d'exprimer son désaccord avec le raisonnement du tribunal d'instance inférieure.

Toutefois, dans le contexte d'un appel prévu par la loi d'une décision d'un tribunal administratif, il faut de plus tenir compte du principe de la spécialisation des fonctions. Bien qu'un tribunal d'appel puisse être en désaccord avec le tribunal d'instance inférieure sur des questions qui relèvent du pouvoir d'appel prévu par la loi, les tribunaux devraient faire preuve de retenue envers l'opinion du tribunal d'instance inférieure sur des questions qui relèvent parfaitement de son champ d'expertise. L'affaire *Canadien Pacifique* est un exemple d'une situation où la décision de la Commission canadienne des transports sur une question d'interprétation d'un tarif a fait à bon droit l'objet de retenue judiciaire. La décision de la Commission canadienne des transports a été portée en appel devant un comité de révision et ensuite devant la Cour d'appel fédérale. Le juge Urie a conclu que la décision du comité de révision ne devrait pas être infirmée à moins d'être déraisonnable ou clairement erronée, aux pp. 16 et 17:

Dans le cadre de l'appel qu'elle a interjeté contre cette décision auprès de cette Cour, l'appelante a essentiellement présenté les mêmes motifs et les mêmes arguments qu'elle avait soumis à l'appréciation du C.T.C.F. Pour ce qui est du premier motif d'appel, je suis d'avis que le C.T.C.F. a correctement interprété les deux articles du tarif, et puisque son opinion a été confirmée par le comité de révision, ce comité n'a pas commis une erreur d'interprétation. Cela ne servirait à aucune fin utile que je répète les motifs pour lesquels le C.T.C.F. a interprété les articles comme il l'a fait, et en toute déférence, je les fais miens. Cette Cour ne devrait pas modifier l'interprétation donnée par des organismes ayant l'expertise du C.T.C.F. et du comité de révision dans un domaine ressortissant à leur compétence, à moins que cette interprétation soit déraisonnable ou clairement erronée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. [Je souligne.]

Bien que le but même du comité de révision soit d'interpréter le tarif et bien que ces questions d'interprétation relèvent du champ d'expertise particulier du comité de révision, il ne s'ensuit pas que ses décisions peuvent être révisées uniquement si elles sont déraisonnables. Le principe de la spécialisation des fonctions justifie cependant la retenue judiciaire dans ces circonstances.

In this case, the respondent is challenging the appellant's decision on a question of law and jurisdiction involving the nature of interim decisions and the extent of the powers conferred on the appellant when it makes interim decisions. This question cannot be solved without an analysis of the procedural scheme created by the *Railway Act* and the *National Transportation Act*. It is a question of law which is clearly subject to appeal under s. 68(1) of the *National Transportation Act*. It is also a question of jurisdiction because it involves an inquiry into whether the appellant had the power to make a one-time credit order.

Except as regards the choice, amongst remedies available to the appellant, of the most appropriate remedy to achieve the goal of just and reasonable rates throughout the interim period, the decision impugned by the respondent is not a decision which falls within the appellant's area of special expertise and is therefore pursuant to s. 68(1) subject to review in accordance with the principles governing appeals. Indeed, the appellant was not created for the purpose of interpreting the *Railway Act* or the *National Transportation Act* but rather to ensure, amongst other duties, that telephone rates are always just and reasonable.

**(B) *The Power to Regulate Bell Canada's Revenues***

The respondent argues that the appellant only has jurisdiction to regulate tolls and tariffs and that this power does not include the power to regulate its level of revenues or its return on equity.

The fixing of tolls and tariffs that are just and reasonable necessarily involves the regulation of the revenues of the regulated entity. This has been recognized by this Court interpreting provisions similar to s. 340(1) of the *Railway Act* which prescribe that "[a]ll tolls shall be just and reasonable". In *British Columbia Electric Railway Co. v. Public Utilities Commission of British Columbia*, [1960] S.C.R. 837, Locke J. said the following about s. 16(1)(b) of the *Public Utilities Act*, R.S.B.C. 1948, c. 277, which provided that in

En l'espèce, l'intimée conteste la décision de l'appellant sur une question de droit et de compétence relative à la nature des décisions provisoires et à l'étendue des pouvoirs conférés à l'appellant lorsqu'il rend des décisions provisoires. On ne peut résoudre cette question sans analyser le régime de procédure créé par la *Loi sur les chemins de fer* et la *Loi sur les transports nationaux*. Il s'agit d'une question de droit qui est certainement susceptible d'appel en vertu du par. 68(1) de la *Loi sur les transports nationaux*. Il s'agit également d'une question de compétence parce qu'il faut déterminer si l'appellant avait le pouvoir d'ordonner l'attribution d'un crédit forfaitaire.

Hormis le choix du redressement le plus approprié parmi ceux dont disposait l'appellant pour fixer des tarifs justes et raisonnables au cours de la période provisoire, la décision contestée par l'intimée ne relève pas du champ d'expertise particulier de l'appellant et est donc, conformément au par. 68(1), susceptible de contrôle selon les principes qui régissent les appels. En effet, l'appellant a été créé non pas dans le but d'interpréter la *Loi sur les chemins de fer* ou la *Loi sur les transports nationaux*, mais plutôt pour assurer, notamment, que les tarifs de téléphone soient toujours justes et raisonnables.

**(B) *Le pouvoir de réglementer les revenus de Bell Canada***

L'intimée soutient que l'appellant n'a compétence que pour réglementer les taxes et les tarifs et que ce pouvoir ne comprend pas celui de réglementer son niveau de revenu ou son taux de rendement de l'avoir moyen des détenteurs d'actions ordinaires.

L'établissement de taxes et de tarifs justes et raisonnables comporte forcément la réglementation des revenus de l'organisme réglementé. Cette Cour a reconnu cette nécessité dans le cadre de décisions où elle interprétait des dispositions semblables au par. 340(1) de la *Loi sur les chemins de fer*, qui prévoit que «[t]outes les taxes doivent être justes et raisonnables». Dans l'arrêt *British Columbia Electric Railway Co. v. Public Utilities Commission of British Columbia*, [1960] R.C.S. 837, voici ce que le juge Locke a dit au sujet de

fixing a rate the Public Utility Commission of British Columbia should take into consideration the "fair and reasonable return upon the appraised value of the property of the public utility used . . . to enable the public utility to furnish the service" (at p. 848):

I do not think it is possible to define what constitutes a fair return upon the property of utilities in a manner applicable to all cases or that it is expedient to attempt to do so. It is a continuing obligation that rests upon such a utility to provide what the Commission regards as adequate service in supplying not only electricity but transportation and gas, to maintain its properties in a satisfactory state to render adequate service and to provide extensions to these services when, in the opinion of the Commission, such are necessary. In coming to its conclusion as to what constituted a fair return to be allowed to the appellant these matters as well as the undoubted fact that the earnings must be sufficient, if the company was to discharge these statutory duties, to enable it to pay reasonable dividends and attract capital, either by the sale of shares or securities, were of necessity considered. Once that decision was made it was, in my opinion, the duty of the Commission imposed by the statute to approve rates which would enable the company to earn such a return or such lesser return as it might decide to ask. [Emphasis added.]

In *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1929] S.C.R. 186, Lamont J. described the relevant factors in the determination of what are just and reasonable rates as follows (at p. 190):

In order to fix just and reasonable rates, which it was the duty of the Board to fix, the Board had to consider certain elements which must always be taken into account in fixing a rate which is fair and reasonable to the consumer and to the company. One of these is the rate base, by which is meant the amount which the Board considers the owner of the utility has invested in the enterprise and on which he is entitled to a fair return. Another is the percentage to be allowed as a fair return.

Such provisions require the administrative tribunal to balance the interests of the customers with the necessity of ensuring that the regulated entity is allowed to make sufficient revenues to finance the costs of the services it sells to the public.

l'al. 16(1)b) de la *Public Utilities Act*, R.S.B.C. 1948, chap. 277, qui prévoyait que pour établir un taux la Public Utility Commission de la Colombie-Britannique devrait tenir compte du [TRADUCTION] «rendement juste et raisonnable de la valeur estimative des biens du service public utilisés [. . .] pour lui permettre de fournir le service» (à la p. 848):

[TRADUCTION] Je ne crois pas qu'il soit possible de définir ce qui constitue un rendement juste des biens de services publics d'une façon qui soit applicable dans tous les cas ni qu'il soit opportun de tenter de le faire. Il appartient au service public de fournir sans cesse ce que la Commission estime être un service approprié en ce qui concerne non seulement l'électricité, mais encore le transport et le gaz, et de maintenir ses biens suffisamment en bon état pour fournir des services appropriés et des services supplémentaires lorsque la Commission l'estime nécessaire. Pour finalement décider quel rendement juste l'appelante se verrait accorder, ces questions ont forcément été examinées ainsi que le fait indubitable que les revenus doivent être suffisants si la compagnie doit satisfaire à ces obligations prévues par la loi, verser des dividendes raisonnables et attirer du capital par la vente d'actions ou de valeurs mobilières. À mon avis, une fois la décision prise, la loi imposait à la Commission d'approuver des taux qui permettraient à la compagnie d'obtenir ce rendement ou le rendement inférieur qu'elle pourrait choisir de demander. [Je souligne.]

Dans l'arrêt *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1929] R.C.S. 186, le juge Lamont a décrit de la façon suivante ce dont il fallait tenir compte pour déterminer ce qui constitue des taux justes et raisonnables (à la p. 190):

[TRADUCTION] Pour fixer des taux justes et raisonnables comme il lui incombe de le faire, le Conseil devait examiner certains éléments qui doivent toujours être pris en considération pour fixer un taux qui soit juste et raisonnable pour les consommateurs et pour la compagnie. L'un de ces éléments est la base tarifaire qui représente le montant que le Conseil estime avoir été investi dans l'entreprise par son propriétaire et pour lequel il a droit à un rendement juste. Un autre élément est le pourcentage qui doit être autorisé comme rendement juste.

Ces dispositions exigent que le tribunal administratif soupèse les intérêts des consommateurs en fonction de la nécessité que l'organisme réglementé puisse gagner des revenus suffisants pour financer les coûts des services qu'il vend au public.

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

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

(i) Introduction

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

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

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

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

(i) Introduction

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

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

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

(ii) The Distinction Between Interim and Final Orders

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

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

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

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

(ii) La distinction entre les ordonnances provisoires et définitives

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

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

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

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

60. ...

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

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

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

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

60. ...

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

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

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

correction to be made when the hearing is subsequently completed.

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

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

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

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

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

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

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



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

35a—...

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

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

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

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

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

[TRADUCTION] 35a—...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

and further at p. 732:

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

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

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

taux réduits entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1962 ou à compter d'une autre date antérieure au 19 février 1966.

et plus loin, à la p. 732:

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### VI—Conclusion

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

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

*Appeal allowed with costs.*

*Solicitor for the appellant: Avrum Cohen, Hull.*

*Solicitors for the respondent: Clarkson, Tétrault, Montréal.*

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

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

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

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

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

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

#### b VI—Conclusion

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

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

*Pourvoi accueilli avec dépens.*

*Procureur de l'appelant: Avrum Cohen, Hull.*

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

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

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

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

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

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



**City of Calgary** *Appellant/Respondent on cross-appeal*

v.

**ATCO Gas and Pipelines Ltd.** *Respondent/ Appellant on cross-appeal*

and

**Alberta Energy and Utilities Board,  
Ontario Energy Board, Enbridge Gas  
Distribution Inc. and Union  
Gas Limited** *Intervenors*

**INDEXED AS: ATCO GAS AND PIPELINES LTD. v.  
ALBERTA (ENERGY AND UTILITIES BOARD)**

**Neutral citation: 2006 SCC 4.**

File No.: 30247.

2005: May 11; 2006: February 9.

Present: McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish and Charron JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ALBERTA

*Administrative law — Boards and tribunals — Regulatory boards — Jurisdiction — Doctrine of jurisdiction by necessary implication — Natural gas public utility applying to Alberta Energy and Utilities Board to approve sale of buildings and land no longer required in supplying natural gas — Board approving sale subject to condition that portion of sale proceeds be allocated to ratepaying customers of utility — Whether Board had explicit or implicit jurisdiction to allocate proceeds of sale — If so, whether Board’s decision to exercise discretion to protect public interest by allocating proceeds of utility asset sale to customers reasonable — Alberta Energy and Utilities Board Act, R.S.A. 2000, c. A-17, s. 15(3) — Public Utilities Board Act, R.S.A. 2000, c. P-45, s. 37 — Gas Utilities Act, R.S.A. 2000, c. G-5, s. 26(2).*

*Administrative law — Judicial review — Standard of review — Alberta Energy and Utilities Board — Standard*

**Ville de Calgary** *Appelante/Intimée au pourvoi incident*

c.

**ATCO Gas and Pipelines Ltd.** *Intimée/ Appelante au pourvoi incident*

et

**Alberta Energy and Utilities Board,  
Commission de l’énergie de l’Ontario,  
Enbridge Gas Distribution Inc. et  
Union Gas Limited** *Intervenantes*

**RÉPERTORIÉ : ATCO GAS AND PIPELINES LTD. c.  
ALBERTA (ENERGY AND UTILITIES BOARD)**

**Référence neutre : 2006 CSC 4.**

N° du greffe : 30247.

2005 : 11 mai; 2006 : 9 février.

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

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE L’ALBERTA

*Droit administratif — Organismes et tribunaux administratifs — Organismes de réglementation — Compétence — Doctrine de la compétence par déduction nécessaire — Demande présentée à l’Alberta Energy and Utilities Board par un service public de gaz naturel pour obtenir l’autorisation de vendre des bâtiments et un terrain ne servant plus à la fourniture de gaz naturel — Autorisation accordée à la condition qu’une partie du produit de la vente soit attribuée aux clients du service public — L’organisme avait-il le pouvoir exprès ou tacite d’attribuer le produit de la vente? — Dans l’affirmative, sa décision d’exercer son pouvoir discrétionnaire de protéger l’intérêt public en attribuant aux clients une partie du produit de la vente était-elle raisonnable? — Alberta Energy and Utilities Board Act, R.S.A. 2000, ch. A-17, art. 15(3) — Public Utilities Board Act, R.S.A. 2000, ch. P-45, art. 37 — Gas Utilities Act, R.S.A. 2000, ch. G-5, art. 26(2).*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Alberta Energy and Utilities Board*

*of review applicable to Board's jurisdiction to allocate proceeds from sale of public utility assets to ratepayers — Standard of review applicable to Board's decision to exercise discretion to allocate proceeds of sale — Alberta Energy and Utilities Board Act, R.S.A. 2000, c. A-17, s. 15(3) — Public Utilities Board Act, R.S.A. 2000, c. P-45, s. 37 — Gas Utilities Act, R.S.A. 2000, c. G-5, s. 26(2).*

ATCO is a public utility in Alberta which delivers natural gas. A division of ATCO filed an application with the Alberta Energy and Utilities Board for approval of the sale of buildings and land located in Calgary, as required by the *Gas Utilities Act* (“GUA”). According to ATCO, the property was no longer used or useful for the provision of utility services, and the sale would not cause any harm to ratepaying customers. ATCO requested that the Board approve the sale transaction, as well as the proposed disposition of the sale proceeds: to retire the remaining book value of the sold assets, to recover the disposition costs, and to recognize that the balance of the profits resulting from the sale should be paid to ATCO's shareholders. The customers' interests were represented by the City of Calgary, who opposed ATCO's position with respect to the disposition of the sale proceeds to shareholders.

Persuaded that customers would not be harmed by the sale, the Board approved the sale transaction on the basis that customers would not “be exposed to the risk of financial harm as a result of the Sale that could not be examined in a future proceeding”. In a second decision, the Board determined the allocation of net sale proceeds. The Board held that it had the jurisdiction to approve a proposed disposition of sale proceeds subject to appropriate conditions to protect the public interest, pursuant to the powers granted to it under s. 15(3) of the *Alberta Energy and Utilities Board Act* (“AEUBA”). The Board applied a formula which recognizes profits realized when proceeds of sale exceed the original cost can be shared between customers and shareholders, and allocated a portion of the net gain on the sale to the ratepaying customers. The Alberta Court of Appeal set aside the Board's decision, referring the matter back to the Board to allocate the entire remainder of the proceeds to ATCO.

*Held* (McLachlin C.J. and Binnie and Fish JJ. dissenting): The appeal is dismissed and the cross-appeal is allowed.

*Per* Bastarache, LeBel, Deschamps and Charron JJ.: When the relevant factors of the pragmatic and functional approach are properly considered, the standard of

*— Norme de contrôle applicable à la décision de l'organisme concernant son pouvoir d'attribuer aux clients le produit de la vente des biens d'un service public — Norme de contrôle applicable à la décision de l'organisme d'exercer son pouvoir discrétionnaire en attribuant le produit de la vente — Alberta Energy and Utilities Board Act, R.S.A. 2000, ch. A-17, art. 15(3) — Public Utilities Board Act, R.S.A. 2000, ch. P-45, art. 37 — Gas Utilities Act, R.S.A. 2000, ch. G-5, art. 26(2).*

ATCO est un service public albertain de distribution de gaz naturel. L'une de ses filiales a demandé à l'Alberta Energy and Utilities Board (« Commission ») l'autorisation de vendre des bâtiments et un terrain situés à Calgary, comme l'exigeait la *Gas Utilities Act* (« GUA »). ATCO a indiqué que les biens n'étaient plus utilisés pour fournir un service public ni susceptibles de l'être et que leur vente ne causerait aucun préjudice aux clients. Elle a demandé à la Commission d'autoriser l'opération et l'affectation du produit de la vente au paiement de la valeur comptable et au recouvrement des frais d'aliénation, et de reconnaître le droit de ses actionnaires au profit net. La ville de Calgary a défendu les intérêts des clients, s'opposant à ce que le produit de la vente soit attribué aux actionnaires comme le préconisait ATCO.

Convaincue que la vente ne serait pas préjudiciable aux clients, la Commission l'a autorisée au motif que « la vente ne risquait pas de leur infliger un préjudice financier qui ne pourrait faire l'objet d'un examen dans le cadre d'une procédure ultérieure ». Dans une deuxième décision, elle a décidé de l'attribution du produit net de la vente. Elle a conclu qu'elle avait le pouvoir d'autoriser l'aliénation projetée en l'assortissant de conditions aptes à protéger l'intérêt public, suivant le par. 15(3) de l'*Alberta Energy and Utilities Board Act* (« AEUBA »). Elle a appliqué une formule reconnaissant que le profit réalisé lorsque le produit de la vente excède le coût historique peut être réparti entre les clients et les actionnaires et elle a attribué aux clients une partie du gain net tiré de la vente. La Cour d'appel de l'Alberta a annulé la décision et renvoyé l'affaire à la Commission en lui enjoignant d'attribuer à ATCO la totalité du produit net.

*Arrêt* (la juge en chef McLachlin et les juges Binnie et Fish sont dissidents) : Le pourvoi est rejeté et le pourvoi incident est accueilli.

*Les* juges Bastarache, LeBel, Deschamps et Charron : Compte tenu des facteurs pertinents de l'analyse pragmatique et fonctionnelle, la norme de contrôle

review applicable to the Board's decision on the issue of jurisdiction is correctness. Here, the Board did not have the jurisdiction to allocate the proceeds of the sale of the utility's asset. The Court of Appeal made no error of fact or law when it concluded that the Board acted beyond its jurisdiction by misapprehending its statutory and common law authority. However, the Court of Appeal erred when it did not go on to conclude that the Board has no jurisdiction to allocate any portion of the proceeds of sale of the property to ratepayers. [21-34]

The interpretation of the AEUBA, the *Public Utilities Board Act* ("PUBA") and the GUA can lead to only one conclusion: the Board does not have the prerogative to decide on the distribution of the net gain from the sale of assets of a utility. On their grammatical and ordinary meaning, s. 26(2) GUA, s. 15(3) AEUBA and s. 37 PUBA are silent as to the Board's power to deal with sale proceeds. Section 26(2) GUA conferred on the Board the power to approve a transaction without more. The intended meaning of the Board's power pursuant to s. 15(3) AEUBA to impose conditions on an order that the Board considers necessary in the public interest, as well as the general power in s. 37 PUBA, is lost when the provisions are read in isolation. They are, on their own, vague and open-ended. It would be absurd to allow the Board an unfettered discretion to attach any condition it wishes to any order it makes. While the concept of "public interest" is very wide and elastic, the Board cannot be given total discretion over its limitations. These seemingly broad powers must be interpreted within the entire context of the statutes which are meant to balance the need to protect consumers as well as the property rights retained by owners, as recognized in a free market economy. The context indicates that the limits of the Board's powers are grounded in its main function of fixing just and reasonable rates and in protecting the integrity and dependability of the supply system. [7] [41] [43] [46]

An examination of the historical background of public utilities regulation in Alberta generally, and the legislation in respect of the powers of the Alberta Energy and Utilities Board in particular, reveals that nowhere is there a mention of the authority for the Board to allocate proceeds from a sale or the discretion of the Board to interfere with ownership rights. Moreover, although the Board may seem to possess a variety of powers and functions, it is manifest from a reading of the AEUBA,

applicable à la décision de la Commission portant sur sa compétence est celle de la décision correcte. En l'espèce, la Commission n'avait pas le pouvoir d'attribuer le produit de la vente des biens de l'entreprise de services publics. La Cour d'appel n'a pas commis d'erreur de fait ou de droit lorsqu'elle a conclu que la Commission avait outrepassé sa compétence en se méprenant sur les pouvoirs que lui conféraient la loi et la common law. Cependant, elle a eu tort de ne pas conclure en outre que la Commission n'avait pas le pouvoir d'attribuer aux clients quelque partie du produit de la vente des biens. [21-34]

L'analyse de l'AEUBA, de la *Public Utilities Board Act* (« PUBA ») et de la GUA mène à une seule conclusion : la Commission n'a pas le pouvoir de décider de la répartition du gain net tiré de la vente d'un bien par un service public. Suivant le sens grammatical et ordinaire des mots qui y sont employés, le par. 26(2) de la GUA, le par. 15(3) de l'AEUBA et l'art. 37 de la PUBA sont silencieux en ce qui concerne le pouvoir de la Commission de décider du sort du produit de la vente. Le paragraphe 26(2) de la GUA lui conférait le pouvoir d'autoriser une opération, sans plus. La véritable portée du par. 15(3) de l'AEUBA, qui confère à la Commission le pouvoir d'assortir une ordonnance des conditions qu'elle juge nécessaires dans l'intérêt public, et celle de l'art. 37 de la PUBA, qui l'investit d'un pouvoir général, est occultée lorsque l'on considère isolément ces dispositions. En elles-mêmes, les dispositions sont vagues et sujettes à diverses interprétations. Il serait absurde d'accorder à la Commission le pouvoir discrétionnaire absolu d'assortir ses ordonnances des conditions de son choix. La notion d'« intérêt public » est très large et élastique, mais la Commission ne peut se voir accorder le pouvoir discrétionnaire absolu d'en circonscrire les limites. Son pouvoir apparemment vaste doit être interprété dans le contexte global des lois en cause, qui visent à protéger non seulement le consommateur, mais aussi le droit de propriété reconnu au propriétaire dans une économie de libre marché. Il appert du contexte que les limites du pouvoir de la Commission sont inhérentes à sa principale fonction qui consiste à fixer des tarifs justes et raisonnables et à préserver l'intégrité et la fiabilité du réseau d'alimentation. [7] [41] [43] [46]

Ni l'historique de la réglementation des services publics de l'Alberta en général ni les dispositions législatives conférant ses pouvoirs à l'Alberta Energy and Utilities Board en particulier ne font mention du pouvoir de la Commission d'attribuer le produit de la vente ou de son pouvoir discrétionnaire de porter atteinte au droit de propriété. Bien que la Commission puisse sembler posséder toute une gamme d'attributions et de fonctions, il ressort de l'AEUBA, de la PUBA et de la

the PUBA and the GUA that the principal function of the Board in respect of public utilities, is the determination of rates. Its power to supervise the finances of these companies and their operations, although wide, is in practice incidental to fixing rates. The goals of sustainability, equity and efficiency, which underlie the reasoning as to how rates are fixed, have resulted in an economic and social arrangement which ensures that all customers have access to the utility at a fair price — nothing more. The rates paid by customers do not incorporate acquiring ownership or control of the utility's assets. The object of the statutes is to protect both the customer and the investor, and the Board's responsibility is to maintain a tariff that enhances the economic benefits to consumers and investors of the utility. This well-balanced regulatory arrangement does not, however, cancel the private nature of the utility. The fact that the utility is given the opportunity to make a profit on its services and a fair return on its investment in its assets should not and cannot stop the utility from benefiting from the profits which follow the sale of assets. Neither is the utility protected from losses incurred from the sale of assets. The Board misdirected itself by confusing the interests of the customers in obtaining safe and efficient utility service with an interest in the underlying assets owned only by the utility. [54-69]

Not only is the power to allocate the proceeds of the sale absent from the explicit language of the legislation, but it cannot be implied from the statutory regime as necessarily incidental to the explicit powers. For the doctrine of jurisdiction by necessary implication to apply, there must be evidence that the exercise of that power is a practical necessity for the Board to accomplish the objects prescribed by the legislature, something which is absent in this case. Not only is the authority to attach a condition to allocate the proceeds of a sale to a particular party unnecessary for the Board to accomplish its role, but deciding otherwise would lead to the conclusion that broadly drawn powers, such as those found in the AEUBA, the GUA and the PUBA, can be interpreted so as to encroach on the economic freedom of the utility, depriving it of its rights. If the Alberta legislature wishes to confer on ratepayers the economic benefits resulting from the sale of utility assets, it can expressly provide for this in the legislation. [39] [77-80]

Notwithstanding the conclusion that the Board lacked jurisdiction, its decision to exercise its discretion to protect the public interest by allocating the sale proceeds as it did to ratepaying customers did not meet a reasonable standard. When it explicitly concluded

GUA que son principal mandat à l'égard des entreprises de services publics est l'établissement de tarifs. Son pouvoir de surveiller les finances et le fonctionnement de ces entreprises est certes vaste mais, en pratique, il est accessoire à sa fonction première. Les objectifs de viabilité, d'équité et d'efficacité, qui expliquent le mode de fixation des tarifs, sont à l'origine d'un arrangement économique et social qui garantit à tous les clients l'accès au service public à un prix raisonnable, sans plus. Le paiement du tarif par le client n'emporte pas l'acquisition d'un droit de propriété ou de possession sur les biens du service public. L'objet de la législation est de protéger le client et l'investisseur, et la Commission a pour mandat d'établir une tarification qui favorise les avantages financiers de l'un et de l'autre. Toutefois, ce subtil compromis ne supprime pas le caractère privé de l'entreprise. Le fait que l'on donne au service public la possibilité de tirer un profit de la prestation du service et de bénéficier d'un juste rendement de son actif ne peut ni ne devrait l'empêcher d'encaisser le bénéfice résultant de la vente d'un élément d'actif. Sans compter que l'entreprise n'est pas à l'abri de la perte pouvant en découler. La Commission s'est méprise en confondant le droit des clients à un service sûr et efficace avec le droit sur les biens affectés à la prestation de ce service et dont l'entreprise est l'unique propriétaire. [54-69]

Non seulement le pouvoir d'attribuer le produit de la vente n'est pas expressément prévu par la loi, mais on ne peut « déduire » du régime législatif qu'il découle nécessairement du pouvoir exprès. Pour que s'applique la doctrine de la compétence par déduction nécessaire, la preuve doit établir que l'exercice de ce pouvoir est nécessaire dans les faits à la Commission pour que soient atteints les objectifs de la loi, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Non seulement il n'est pas nécessaire, pour s'acquitter de sa mission, que la Commission ait le pouvoir d'attribuer à une partie le produit de la vente qu'elle autorise, mais toute conclusion contraire permettrait d'interpréter un pouvoir largement défini, comme celui prévu dans l'AEUBA, la GUA ou la PUBA, d'une façon qui empiète sur la liberté économique de l'entreprise de services publics, dépouillant cette dernière de ses droits. Si l'assemblée législative albertaine souhaite que les clients bénéficient des avantages financiers découlant de la vente des biens d'un service public, elle peut adopter une disposition le prévoyant expressément. [39] [77-80]

Indépendamment de la conclusion que la Commission n'avait pas compétence, la décision d'exercer le pouvoir discrétionnaire de protéger l'intérêt public en répartissant le produit de la vente comme elle l'a fait ne satisfaisait pas à la norme de la raisonabilité. Lorsqu'elle



that no harm would ensue to customers from the sale of the asset, the Board did not identify any public interest which required protection and there was, therefore, nothing to trigger the exercise of the discretion to allocate the proceeds of sale. Finally, it cannot be concluded that the Board's allocation was reasonable when it wrongly assumed that ratepayers had acquired a proprietary interest in the utility's assets because assets were a factor in the rate-setting process. [82-85]

*Per McLachlin C.J. and Binnie and Fish JJ. (dissenting):* The Board's decision should be restored. Section 15(3) AEUBA authorized the Board, in dealing with ATCO's application to approve the sale of the subject land and buildings, to "impose any additional conditions that the Board considers necessary in the public interest". In the exercise of that authority, and having regard to the Board's "general supervision over all gas utilities, and the owners of them" pursuant to s. 22(1) GUA, the Board made an allocation of the net gain for public policy reasons. The Board's discretion is not unlimited and must be exercised in good faith for its intended purpose. Here, in allocating one third of the net gain to ATCO and two thirds to the rate base, the Board explained that it was proper to balance the interests of both shareholders and ratepayers. In the Board's view to award the entire gain to the ratepayers would deny the utility an incentive to increase its efficiency and reduce its costs, but on the other hand to award the entire gain to the utility might encourage speculation in non-depreciable property or motivate the utility to identify and dispose of properties which have appreciated for reasons other than the best interest of the regulated business. Although it was open to the Board to allow ATCO's application for the entire profit, the solution it adopted in this case is well within the range of reasonable options. The "public interest" is largely and inherently a matter of opinion and discretion. While the statutory framework of utilities regulation varies from jurisdiction to jurisdiction, Alberta's grant of authority to its Board is more generous than most. The Court should not substitute its own view of what is "necessary in the public interest". The Board's decision made in the exercise of its jurisdiction was within the range of established regulatory opinion, whether the proper standard of review in that regard is patent unreasonableness or simple reasonableness. [91-92] [98-99] [110] [113] [122] [148]

a conclu explicitement que la vente des biens ne causerait aucun préjudice aux clients, la Commission n'a pas cerné d'intérêt public à protéger et aucun élément ne justifiait donc l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'attribuer le produit de la vente. Enfin, on ne peut conclure que la répartition était raisonnable, la Commission ayant supposé à tort que les clients avaient acquis un droit de propriété sur les biens de l'entreprise du fait de la prise en compte de ceux-ci dans l'établissement des tarifs. [82-85]

*La juge en chef McLachlin et les juges Binnie et Fish (dissidents) :* La décision de la Commission devrait être rétablie. Le paragraphe 15(3) de l'AEUBA conférait à la Commission le pouvoir d'« imposer les conditions supplémentaires qu'elle juge[ait] nécessaires dans l'intérêt public » en statuant sur la demande d'autorisation de vendre le terrain et les bâtiments en cause présentée par ATCO. Dans l'exercice de ce pouvoir, et vu la « surveillance générale des services de gaz et de leurs propriétaires » qui lui incombait suivant le par. 22(1) de la GUA, la Commission a réparti le gain net en se fondant sur des considérations d'intérêt public. Son pouvoir discrétionnaire n'est pas illimité et elle doit l'exercer de bonne foi et aux fins auxquelles il est conféré. Dans la présente affaire, en attribuant un tiers du gain net à ATCO et deux tiers à la base tarifaire, la Commission a expliqué qu'il fallait mettre en balance les intérêts des actionnaires et ceux des clients. Selon elle, attribuer aux clients la totalité du profit n'aurait pas incité l'entreprise à accroître son efficacité et à réduire ses coûts et l'attribuer à l'entreprise aurait pu encourager la spéculation à l'égard de biens non amortissables ou l'identification des biens dont la valeur s'était accrue et leur aliénation pour des motifs étrangers à l'intérêt véritable de l'entreprise réglementée. La Commission pouvait accueillir la demande d'ATCO et lui attribuer la totalité du profit, mais la solution qu'elle a retenue en l'espèce s'inscrivait parmi celles pour lesquelles elle pouvait raisonnablement opter. L'« intérêt public » tient essentiellement et intrinsèquement à l'opinion et au pouvoir discrétionnaire. Même si le cadre législatif de la réglementation des services publics varie d'un ressort à l'autre, la Commission s'est vu conférer par le législateur albertain un pouvoir plus étendu que celui accordé à la plupart des organismes apparentés. Il n'appartient pas à notre Cour de déterminer quelles conditions sont « nécessaires dans l'intérêt public » et de substituer son opinion à celle de la Commission. La décision que la Commission a rendue dans l'exercice de son pouvoir se situe dans les limites des opinions exprimées par les organismes de réglementation, que la norme applicable soit celle du manifestement déraisonnable ou celle du raisonnable simpliciter. [91-92] [98-99] [110] [113] [122] [148]

ATCO's submission that an allocation of profit to the customers would amount to a confiscation of the corporation's property overlooks the obvious difference between investment in an unregulated business and investment in a regulated utility where the ratepayers carry the costs and the regulator sets the return on investment, not the marketplace. The Board's response cannot be considered "confiscatory" in any proper use of the term, and is well within the range of what is regarded in comparable jurisdictions as an appropriate regulatory allocation of the gain on sale of land whose original investment has been included by the utility itself in its rate base. Similarly, ATCO's argument that the Board engaged in impermissible retroactive rate making should not be accepted. The Board proposed to apply a portion of the expected profit to future rate making. The effect of the order is prospective not retroactive. Fixing the going-forward rate of return, as well as general supervision of "all gas utilities, and the owners of them", were matters squarely within the Board's statutory mandate. ATCO also submits in its cross-appeal that the Court of Appeal erred in drawing a distinction between gains on sale of land whose original cost is not depreciated and depreciated property, such as buildings. A review of regulatory practice shows that many, but not all, regulators reject the relevance of this distinction. The point is not that the regulator must reject any such distinction but, rather, that the distinction does not have the controlling weight as contended by ATCO. In Alberta, it is up to the Board to determine what allocations are necessary in the public interest as conditions of the approval of sale. Finally, ATCO's contention that it alone is burdened with the risk on land that declines in value overlooks the fact that in a falling market the utility continues to be entitled to a rate of return on its original investment, even if the market value at the time is substantially less than its original investment. Further, it seems such losses are taken into account in the ongoing rate-setting process. [93] [123-147]

### Cases Cited

By Bastarache J.

**Referred to:** *Re ATCO Gas-North*, Alta. E.U.B., Decision 2001-65, July 31, 2001; *TransAlta Utilities Corp. v. Public Utilities Board (Alta.)* (1986), 68 A.R. 171; *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. E.U.B., Decision 2000-41, July 5, 2000; *Pushpanathan v.*

La prétention d'ATCO selon laquelle attribuer le profit aux clients équivaut à confisquer l'actif de l'entreprise ne tient pas compte de la différence manifeste entre un investissement dans une entreprise non réglementée et un investissement dans un service public réglementé; dans ce dernier cas, les clients supportent les coûts et le taux de rendement est fixé par un organisme de réglementation, et non par le marché. La mesure retenue par la Commission ne peut être qualifiée de « confiscatoire » dans quelque acception de ce terme et elle fait partie des solutions jugées acceptables dans des ressorts comparables en ce qui concerne l'attribution du profit tiré de la vente d'un terrain dont l'entreprise de services publics a elle-même inclus le coût historique dans sa base tarifaire. On ne peut non plus faire droit à la prétention d'ATCO voulant que la Commission se soit indûment livrée à une tarification rétroactive. La Commission a proposé de tenir compte d'une partie du profit escompté pour fixer les tarifs ultérieurs. L'ordonnance a un effet prospectif, et non rétroactif. La fixation du rendement futur et la surveillance générale « des services de gaz et de leurs propriétaires » relevaient sans conteste du mandat légal de la Commission. Dans son pourvoi incident, ATCO prétend en outre que la Cour d'appel de l'Alberta a établi à tort une distinction entre le profit tiré de la vente d'un terrain dont le coût historique n'est pas amorti et le profit tiré de la vente d'un bien amorti, comme un bâtiment. Il ressort de la pratique réglementaire que de nombreux organismes de réglementation, mais pas tous, jugent cette distinction non pertinente. Ce n'est pas que l'organisme de réglementation doive l'écartier systématiquement, mais elle n'est pas aussi déterminante que le prétend ATCO. En Alberta, la Commission peut autoriser une vente à la condition que le produit qui en est tiré soit réparti comme elle le juge nécessaire dans l'intérêt public. Enfin, la prétention selon laquelle ATCO assume seule le risque que la valeur d'un terrain diminue ne tient pas compte du fait que s'il y a une contraction du marché, l'entreprise de services publics continue de bénéficier d'un rendement fondé sur le coût historique même si la valeur marchande a considérablement diminué. De plus, il appert qu'une telle perte est prise en considération dans la procédure d'établissement des tarifs. [93] [123-147]

### Jurisprudence

Citée par le juge Bastarache

**Arrêts mentionnés :** *Re ATCO Gas-North*, Alta. E.U.B., Décision 2001-65, 31 juillet 2001; *TransAlta Utilities Corp. c. Public Utilities Board (Alta.)* (1986), 68 A.R. 171; *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. E.U.B., Décision 2000-41, 5 juillet 2000; *Pushpanathan v.*

*Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, [2004] 1 S.C.R. 485, 2004 SCC 19; *Consumers' Gas Co. v. Ontario (Energy Board)*, [2001] O.J. No. 5024 (QL); *Coalition of Citizens Impacted by the Caroline Shell Plant v. Alberta (Energy Utilities Board)* (1996), 41 Alta. L.R. (3d) 374; *Atco Ltd. v. Calgary Power Ltd.*, [1982] 2 S.C.R. 557; *Dome Petroleum Ltd. v. Public Utilities Board (Alberta)* (1976), 2 A.R. 453, aff'd [1977] 2 S.C.R. 822; *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, [2003] 1 S.C.R. 476, 2003 SCC 28; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42; *H.L. v. Canada (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 401, 2005 SCC 25; *Marche v. Halifax Insurance Co.*, [2005] 1 S.C.R. 47, 2005 SCC 6; *Contino v. Leonelli-Contino*, [2005] 3 S.C.R. 217, 2005 SCC 63; *Re Alberta Government Telephones*, Alta. P.U.B., Decision No. E84081, June 29, 1984; *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. P.U.B., Decision No. E84116, October 12, 1984; *TransAlta Utilities Corp. (Re)*, [2002] A.E.U.B.D. No. 30 (QL); *ATCO Electric Ltd. (Re)*, [2003] A.E.U.B.D. No. 92 (QL); *Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. Canadian Air Line Pilots Assn.*, [1993] 3 S.C.R. 724; *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 533, 2005 SCC 26; *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84, 2002 SCC 3; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722; *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686; *Re Dow Chemical Canada Inc. and Union Gas Ltd.* (1982), 141 D.L.R. (3d) 641, aff'd (1983), 42 O.R. (2d) 731; *Interprovincial Pipe Line Ltd. v. National Energy Board*, [1978] 1 F.C. 601; *Canadian Broadcasting League v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1983] 1 F.C. 182, aff'd [1985] 1 S.C.R. 174; *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1929] S.C.R. 186; *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; *Re Canadian Western Natural Gas Co.*, Alta. P.U.B., Decision No. E84113, October 12, 1984; *Re Union Gas Ltd. and Ontario Energy Board* (1983), 1 D.L.R. (4th) 698; *Duquesne Light Co. v. Barasch*, 488 U.S. 299 (1989); *Market St. Ry. Co. v. Railroad Commission of State of California*, 324 U.S. 548 (1945); *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co.* (1981), 126 D.L.R. (3d) 705, leave to appeal refused, [1981] 2 S.C.R. vii; *Re Consumers' Gas Co.*, E.B.R.O. 410-II, 411-II, 412-II, March 23, 1987; *National Energy Board Act (Can.) (Re)*, [1986] 3 F.C. 275; *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, [2000] 2 S.C.R. 919, 2000 SCC 64; *Leiriao v. Val-Bélair (Town)*, [1991] 3 S.C.R. 349;

*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485, 2004 CSC 19; *Consumers' Gas Co. c. Ontario (Energy Board)*, [2001] O.J. No. 5024 (QL); *Coalition of Citizens Impacted by the Caroline Shell Plant c. Alberta (Energy Utilities Board)* (1996), 41 Alta. L.R. (3d) 374; *Atco Ltd. c. Calgary Power Ltd.*, [1982] 2 R.C.S. 557; *Dome Petroleum Ltd. c. Public Utilities Board (Alberta)* (1976), 2 A.R. 453, conf. par [1977] 2 R.C.S. 822; *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, [2003] 1 R.C.S. 476, 2003 CSC 28; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42; *H.L. c. Canada (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 401, 2005 CSC 25; *Marche c. Cie d'Assurance Halifax*, [2005] 1 R.C.S. 47, 2005 CSC 6; *Contino c. Leonelli-Contino*, [2005] 3 R.C.S. 217, 2005 CSC 63; *Re Alberta Government Telephones*, Alta. P.U.B., Décision n° E84081, 29 juin 1984; *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. P.U.B., Décision n° E84116, 12 octobre 1984; *TransAlta Utilities Corp. (Re)*, [2002] A.E.U.B.D. No. 30 (QL); *ATCO Electric Ltd. (Re)*, [2003] A.E.U.B.D. No. 92 (QL); *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. Assoc. canadienne des pilotes de lignes aériennes*, [1993] 3 R.C.S. 724; *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 533, 2005 CSC 26; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84, 2002 CSC 3; *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722; *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686; *Re Dow Chemical Canada Inc. and Union Gas Ltd.* (1982), 141 D.L.R. (3d) 641, conf. par (1983), 42 O.R. (2d) 731; *Interprovincial Pipe Line Ltd. c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 C.F. 601; *Ligue de la radiodiffusion canadienne c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1983] 1 C.F. 182, conf. par [1985] 1 R.C.S. 174; *Northwestern Utilities Ltd. c. City of Edmonton*, [1929] R.C.S. 186; *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; *Re Canadian Western Natural Gas Co.*, Alta. P.U.B., Décision n° E84113, 12 octobre 1984; *Re Union Gas Ltd. and Ontario Energy Board* (1983), 1 D.L.R. (4th) 698; *Duquesne Light Co. c. Barasch*, 488 U.S. 299 (1989); *Market St. Ry. Co. c. Railroad Commission of State of California*, 324 U.S. 548 (1945); *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co.* (1981), 126 D.L.R. (3d) 705, autorisation de pourvoi refusée, [1981] 2 R.C.S. vii; *Re Consumers' Gas Co.*, E.B.R.O. 410-II, 411-II, 412-II, 23 mars 1987; *Loi sur l'Office national de l'énergie (Can.) (Re)*, [1986] 3 C.F. 275; *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, [2000] 2

*Hongkong Bank of Canada v. Wheeler Holdings Ltd.*, [1993] 1 S.C.R. 167.

By Binnie J. (dissenting)

*Atco Ltd. v. Calgary Power Ltd.*, [1982] 2 S.C.R. 557; *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, [2003] 1 S.C.R. 539, 2003 SCC 29; *TransAlta Utilities Corp. v. Public Utilities Board (Alta.)* (1986), 68 A.R. 171; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, 2003 SCC 19; *Calgary Power Ltd. v. Copithorne*, [1959] S.C.R. 24; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; *Memorial Gardens Association (Canada) Ltd. v. Colwood Cemetery Co.*, [1958] S.C.R. 353; *Union Gas Co. of Canada Ltd. v. Sydenham Gas and Petroleum Co.*, [1957] S.C.R. 185; *Re C.T.C. Dealer Holdings Ltd. and Ontario Securities Commission* (1987), 59 O.R. (2d) 79; *Committee for the Equal Treatment of Asbestos Minority Shareholders v. Ontario (Securities Commission)*, [2001] 2 S.C.R. 132, 2001 SCC 37; *Re Consumers' Gas Co.*, E.B.R.O. 341-I, June 30, 1976; *Re Boston Gas Co.*, 49 P.U.R. 4th 1 (1982); *Re Consumers' Gas Co.*, E.B.R.O. 465, March 1, 1991; *Re Natural Resource Gas Ltd.*, O.E.B., RP-2002-0147, EB-2002-0446, June 27, 2003; *Yukon Energy Corp. v. Utilities Board* (1996), 74 B.C.A.C. 58; *Re Arizona Public Service Co.*, 91 P.U.R. 4th 337 (1988); *Re Southern California Water Co.*, 43 C.P.U.C. 2d 596 (1992); *Re Southern California Gas Co.*, 118 P.U.R. 4th 81 (1990); *Democratic Central Committee of the District of Columbia v. Washington Metropolitan Area Transit Commission*, 485 F.2d 786 (1973); *Board of Public Utility Commissioners v. New York Telephone Co.*, 271 U.S. 23 (1976); *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; *New York Water Service Corp. v. Public Service Commission*, 208 N.Y.S.2d 857 (1960); *Re Compliance with the Energy Policy Act of 1992*, 62 C.P.U.C. 2d 517 (1995); *Re California Water Service Co.*, 66 C.P.U.C. 2d 100 (1996); *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. P.U.B., Decision No. E84116, October 12, 1984; *Re Alberta Government Telephones*, Alta. P.U.B., Decision No. E84081, June 29, 1984; *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. P.U.B., Decision No. E84115, October 12, 1984; *Re Canadian Western Natural Gas Co.*, Alta. P.U.B., Decision No. E84113, October 12, 1984.

#### Statutes and Regulations Cited

*Alberta Energy and Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, c. A-17, ss. 13, 15, 26(1), (2), 27.

R.C.S. 919, 2000 CSC 64; *Leiriao c. Val-Bélair (Ville)*, [1991] 3 R.C.S. 349; *Banque Hongkong du Canada c. Wheeler Holdings Ltd.*, [1993] 1 R.C.S. 167.

Citée par le juge Binnie (dissident)

*Atco Ltd. c. Calgary Power Ltd.*, [1982] 2 R.C.S. 557; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539, 2003 CSC 29; *TransAlta Utilities Corp. c. Public Utilities Board (Alta.)* (1986), 68 A.R. 171; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, 2003 CSC 19; *Calgary Power Ltd. c. Copithorne*, [1959] R.C.S. 24; *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; *Memorial Gardens Association (Canada) Ltd. c. Colwood Cemetery Co.*, [1958] R.C.S. 353; *Union Gas Co. of Canada Ltd. c. Sydenham Gas and Petroleum Co.*, [1957] R.C.S. 185; *Re C.T.C. Dealer Holdings Ltd. and Ontario Securities Commission* (1987), 59 O.R. (2d) 79; *Comité pour le traitement égal des actionnaires minoritaires de la Société Asbestos ltée c. Ontario (Commission des valeurs mobilières)*, [2001] 2 R.C.S. 132, 2001 CSC 37; *Re Consumers' Gas Co.*, E.B.R.O. 341-I, 30 juin 1976; *Re Boston Gas Co.*, 49 P.U.R. 4th 1 (1982); *Re Consumers' Gas Co.*, E.B.R.O. 465, 1<sup>er</sup> mars 1991; *Re Natural Resource Gas Ltd.*, C.É.O., RP-2002-0147, EB-2002-0446, 27 juin 2003; *Yukon Energy Corp. c. Utilities Board* (1996), 74 B.C.A.C. 58; *Re Arizona Public Service Co.*, 91 P.U.R. 4th 337 (1988); *Re Southern California Water Co.*, 43 C.P.U.C. 2d 596 (1992); *Re Southern California Gas Co.*, 118 P.U.R. 4th 81 (1990); *Democratic Central Committee of the District of Columbia c. Washington Metropolitan Area Transit Commission*, 485 F.2d 786 (1973); *Board of Public Utility Commissioners c. New York Telephone Co.*, 271 U.S. 23 (1976); *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; *New York Water Service Corp. c. Public Service Commission*, 208 N.Y.S.2d 857 (1960); *Re Compliance with the Energy Policy Act of 1992*, 62 C.P.U.C. 2d 517 (1995); *Re California Water Service Co.*, 66 C.P.U.C. 2d 100 (1996); *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. P.U.B., Décision n° E84116, 12 octobre 1984; *Re Alberta Government Telephones*, Alta. P.U.B., Décision n° E84081, 29 juin 1984; *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. P.U.B., Décision n° E84115, 12 octobre 1984; *Re Canadian Western Natural Gas Co.*, Alta. P.U.B., Décision n° E84113, 12 octobre 1984.

#### Lois et règlements cités

*Alberta Energy and Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, ch. A-17, art. 13, 15, 26(1), (2), 27.

*Gas Utilities Act*, R.S.A. 2000, c. G-5, ss. 16, 17, 22, 24, 26, 27(1), 36 to 45, 59.

*Interpretation Act*, R.S.A. 2000, c. I-8, s. 10.

*Public Utilities Act*, S.A. 1915, c. 6, ss. 21, 23, 24, 29(g).

*Public Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, c. P-45, ss. 36, 37, 80, 85(1), 87, 89 to 95, 101(1), (2), 102(1).

#### Authors Cited

Anisman, Philip, and Robert F. Reid. *Administrative Law Issues and Practice*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1995.

Black, Alexander J. "Responsible Regulation: Incentive Rates for Natural Gas Pipelines" (1992), 28 *Tulsa L.J.* 349.

Blake, Sara. *Administrative Law in Canada*, 3rd ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2001.

Brown, David M. *Energy Regulation in Ontario*. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 2001 (loose-leaf updated November 2004, release 3).

Brown, Donald J. M., and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Canvasback, 1998 (loose-leaf updated July 2005).

Brown-John, C. Lloyd. *Canadian Regulatory Agencies: Quis custodiet ipsos custodes?* Toronto: Butterworths, 1981.

Canadian Institute of Resources Law. *Canada Energy Law Service: Alberta*. Edited by Steven A. Kennett. Toronto: Thomson Carswell, 1981 (loose-leaf updated 2005, release 2).

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.

Cross, Phillip S. "Rate Treatment of Gain on Sale of Land: Ratepayer Indifference, A New Standard?" (1990), 126 *Pub. Util. Fort.* 44.

Depoorter, Ben W. F. "Regulation of Natural Monopoly", in B. Bouckaert and G. De Geest, eds., *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. III, *The Regulation of Contracts*. Northampton, Mass.: Edward Elgar, 2000.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

Green, Richard, and Martin Rodriguez Pardina. *Resetting Price Controls for Privatized Utilities: A Manual for Regulators*. Washington, D.C.: World Bank, 1999.

Kahn, Alfred E. *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, vol. 1, *Economic Principles*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1988.

MacAvoy, Paul W., and J. Gregory Sidak. "The Efficient Allocation of Proceeds from a Utility's Sale of Assets" (2001), 22 *Energy L.J.* 233.

Milner, H. R. "Public Utility Rate Control in Alberta" (1930), 8 *Can. Bar Rev.* 101.

*Gas Utilities Act*, R.S.A. 2000, ch. G-5, art. 16, 17, 22, 24, 26, 27(1), 36 à 45, 59.

*Interpretation Act*, R.S.A. 2000, ch. I-8, art. 10.

*Public Utilities Act*, S.A. 1915, ch. 6, art. 21, 23, 24, 29g).

*Public Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, ch. P-45, art. 36, 37, 80, 85(1), 87, 89 à 95, 101(1), (2), 102(1).

#### Doctrine citée

Anisman, Philip, and Robert F. Reid. *Administrative Law Issues and Practice*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1995.

Black, Alexander J. « Responsible Regulation : Incentive Rates for Natural Gas Pipelines » (1992), 28 *Tulsa L.J.* 349.

Blake, Sara. *Administrative Law in Canada*, 3rd ed. Markham, Ont. : Butterworths, 2001.

Brown, David M. *Energy Regulation in Ontario*. Aurora, Ont. : Canada Law Book, 2001 (loose-leaf updated November 2004, release 3).

Brown, Donald J. M., and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto : Canvasback, 1998 (loose-leaf updated July 2005).

Brown-John, C. Lloyd. *Canadian Regulatory Agencies : Quis custodiet ipsos custodes?* Toronto : Butterworths, 1981.

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd. Montréal : Thémis, 1999.

Cross, Phillip S. « Rate Treatment of Gain on Sale of Land: Ratepayer Indifference, A New Standard? » (1990), 126 *Pub. Util. Fort.* 44.

Depoorter, Ben W. F. « Regulation of Natural Monopoly », in B. Bouckaert and G. De Geest, eds., *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. III, *The Regulation of Contracts*. Northampton, Mass. : Edward Elgar, 2000.

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.

Green, Richard, and Martin Rodriguez Pardina. *Resetting Price Controls for Privatized Utilities : A Manual for Regulators*. Washington, D.C. : World Bank, 1999.

Institut canadien du droit des ressources. *Canada Energy Law Service : Alberta*. Edited by Steven A. Kennett. Toronto : Thomson Carswell, 1981 (loose-leaf updated 2005, release 2).

Kahn, Alfred E. *The Economics of Regulation : Principles and Institutions*, vol. 1, *Economic Principles*. Cambridge, Mass. : MIT Press, 1988.

MacAvoy, Paul W., and J. Gregory Sidak. « The Efficient Allocation of Proceeds from a Utility's Sale of Assets » (2001), 22 *Energy L.J.* 233.

Mullan, David J. *Administrative Law*. Toronto: Irwin Law, 2001.

Netz, Janet S. “Price Regulation: A (Non-Technical) Overview”, in B. Bouckaert and G. De Geest, eds., *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. III, *The Regulation of Contracts*. Northampton, Mass.: Edward Elgar, 2000.

Reid, Robert F., and Hillel David. *Administrative Law and Practice*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1978.

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2002.

Trebilcock, Michael J. “The Consumer Interest and Regulatory Reform”, in G. B. Doern, ed., *The Regulatory Process in Canada*. Toronto: Macmillan of Canada, 1978, 94.

APPEAL and CROSS-APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (Wittmann J.A. and LoVecchio J. (*ad hoc*)) (2004), 24 Alta. L.R. (4th) 205, 339 A.R. 250, 312 W.A.C. 250, [2004] 4 W.W.R. 239, [2004] A.J. No. 45 (QL), 2004 ABCA 3, reversing a decision of the Alberta Energy and Utilities Board, [2002] A.E.U.B.D. No. 52 (QL). Appeal dismissed and cross-appeal allowed, McLachlin C.J. and Binnie and Fish JJ. dissenting.

*Brian K. O’Ferrall and Daron K. Naffin*, for the appellant/respondent on cross-appeal.

*Clifton D. O’Brien, Q.C., Lawrence E. Smith, Q.C., H. Martin Kay, Q.C., and Laurie A. Goldbach*, for the respondent/appellant on cross-appeal.

*J. Richard McKee and Renée Marx*, for the intervener the Alberta Energy and Utilities Board.

Written submissions only by *George Vegh and Michael W. Lyle*, for the intervener the Ontario Energy Board.

Written submissions only by *J. L. McDougall, Q.C., and Michael D. Schafner*, for the intervener Enbridge Gas Distribution Inc.

Written submissions only by *Michael A. Penny and Susan Kushneryk*, for the intervener Union Gas Limited.

Milner, H. R. « Public Utility Rate Control in Alberta » (1930), 8 *R. du B. can.* 101.

Mullan, David J. *Administrative Law*. Toronto : Irwin Law, 2001.

Netz, Janet S. « Price Regulation : A (Non-Technical) Overview », in B. Bouckaert and G. De Geest, eds., *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. III, *The Regulation of Contracts*. Northampton, Mass. : Edward Elgar, 2000.

Reid, Robert F., and Hillel David. *Administrative Law and Practice*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1978.

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont. : Butterworths, 2002.

Trebilcock, Michael J. « The Consumer Interest and Regulatory Reform », in G. B. Doern, ed., *The Regulatory Process in Canada*. Toronto : Macmillan of Canada, 1978, 94.

POURVOI et POURVOI INCIDENT contre un arrêt de la Cour d’appel de l’Alberta (les juges Wittmann et LoVecchio (*ad hoc*)) (2004), 24 Alta. L.R. (4th) 205, 339 A.R. 250, 312 W.A.C. 250, [2004] 4 W.W.R. 239, [2004] A.J. No. 45 (QL), 2004 ABCA 3, qui a infirmé une décision de l’Alberta Energy and Utilities Board, [2002] A.E.U.B.D. No. 52 (QL). Pourvoi rejeté et pourvoi incident accueilli, la juge en chef McLachlin et les juges Binnie et Fish sont dissidents.

*Brian K. O’Ferrall et Daron K. Naffin*, pour l’appelante/intimée au pourvoi incident.

*Clifton D. O’Brien, c.r., Lawrence E. Smith, c.r., H. Martin Kay, c.r., et Laurie A. Goldbach*, pour l’intimée/appelante au pourvoi incident.

*J. Richard McKee et Renée Marx*, pour l’intervenante Alberta Energy and Utilities Board.

Argumentation écrite seulement par *George Vegh et Michael W. Lyle*, pour l’intervenante la Commission de l’énergie de l’Ontario.

Argumentation écrite seulement par *J. L. McDougall, c.r., et Michael D. Schafner*, pour l’intervenante Enbridge Gas Distribution Inc.

Argumentation écrite seulement par *Michael A. Penny et Susan Kushneryk*, pour l’intervenante Union Gas Limited.

The judgment of Bastarache, LeBel, Deschamps and Charron JJ. was delivered by

BASTARACHE J. —

### 1. Introduction

1 At the heart of this appeal is the issue of the jurisdiction of an administrative board. More specifically, the Court must consider whether, on the appropriate standard of review, this utility board appropriately set out the limits of its powers and discretion.

2 Few areas of our lives are now untouched by regulation. Telephone, rail, airline, trucking, foreign investment, insurance, capital markets, broadcasting licences and content, banking, food, drug and safety standards, are just a few of the objects of public regulations in Canada: M. J. Trebilcock, “The Consumer Interest and Regulatory Reform”, in G. B. Doern, ed., *The Regulatory Process in Canada* (1978), 94. Discretion is central to the regulatory agency policy process, but this discretion will vary from one administrative body to another (see C. L. Brown-John, *Canadian Regulatory Agencies: Quis custodiet ipsos custodes?* (1981), at p. 29). More importantly, in exercising this discretion, statutory bodies must respect the confines of their jurisdiction: they cannot trespass in areas where the legislature has not assigned them authority (see D. J. Mullan, *Administrative Law* (2001), at pp. 9-10).

3 The business of energy and utilities is no exception to this regulatory framework. The respondent in this case is a public utility in Alberta which delivers natural gas. This public utility is nothing more than a private corporation subject to certain regulatory constraints. Fundamentally, it is like any other privately held company: it obtains the necessary funding from investors through public issues of shares in stock and bond markets; it is the

Version française du jugement des juges Bastarache, LeBel, Deschamps et Charron rendu par

LE JUGE BASTARACHE —

### 1. Introduction

Le présent pourvoi a pour objet la compétence d’un tribunal administratif. Plus précisément, notre Cour doit déterminer, selon la norme de contrôle appropriée, si l’organisme de réglementation a correctement circonscrit ses attributions et son pouvoir discrétionnaire.

De nos jours, rares sont les facettes de notre vie qui échappent à la réglementation. Le service téléphonique, les transports ferroviaire et aérien, le camionnage, l’investissement étranger, l’assurance, le marché des capitaux, la radiodiffusion (licences et contenu), les activités bancaires, les aliments, les médicaments et les normes de sécurité ne constituent que quelques-uns des objets de la réglementation au Canada : M. J. Trebilcock, « The Consumer Interest and Regulatory Reform », dans G. B. Doern, dir., *The Regulatory Process in Canada* (1978), 94. Le pouvoir discrétionnaire est au cœur de l’élaboration des politiques des organismes administratifs, mais son étendue varie d’un organisme à l’autre (voir C. L. Brown-John, *Canadian Regulatory Agencies : Quis custodiet ipsos custodes?* (1981), p. 29). Et, plus important encore, dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire, l’organisme créé par voie législative doit s’en tenir à son domaine de compétence : il ne peut s’immiscer dans un autre pour lequel le législateur ne lui a pas attribué compétence (voir D. J. Mullan, *Administrative Law* (2001), p. 9-10).

Le secteur de l’énergie et des services publics n’y échappe pas. En l’espèce, l’intimée est un service public albertain de distribution de gaz naturel. Il ne s’agit en fait que d’une société privée assujettie à certaines contraintes réglementaires. Essentiellement, elle est dans la même situation que toute société privée : elle obtient son financement par l’émission d’actions et d’obligations; ses ressources, ses terrains et ses autres biens lui

sole owner of the resources, land and other assets; it constructs plants, purchases equipment, and contracts with employees to provide the services; it realizes profits resulting from the application of the rates approved by the Alberta Energy and Utilities Board (“Board”) (see P. W. MacAvoy and J. G. Sidak, “The Efficient Allocation of Proceeds from a Utility’s Sale of Assets” (2001), 22 *Energy L.J.* 233, at p. 234). That said, one cannot ignore the important feature which makes a public utility so distinct: it must answer to a regulator. Public utilities are typically natural monopolies: technology and demand are such that fixed costs are lower for a single firm to supply the market than would be the case where there is duplication of services by different companies in a competitive environment (see A. E. Kahn, *The Economics of Regulation: Principles and Institutions* (1988), vol. 1, at p. 11; B. W. F. Depoorter, “Regulation of Natural Monopoly”, in B. Bouckaert and G. De Geest, eds., *Encyclopedia of Law and Economics* (2000), vol. III, 498; J. S. Netz, “Price Regulation: A (Non-Technical) Overview”, in B. Bouckaert and G. De Geest, eds., *Encyclopedia of Law and Economics* (2000), vol. III, 396, at p. 398; A. J. Black, “Responsible Regulation: Incentive Rates for Natural Gas Pipelines” (1992), 28 *Tulsa L.J.* 349, at p. 351). Efficiency of production is promoted under this model. However, governments have purported to move away from this theoretical concept and have adopted what can only be described as a “regulated monopoly”. The utility regulations exist to protect the public from monopolistic behaviour and the consequent inelasticity of demand while ensuring the continued quality of an essential service (see Kahn, at p. 11).

As in any business venture, public utilities make business decisions, their ultimate goal being to maximize the residual benefits to shareholders. However, the regulator limits the utility’s managerial discretion over key decisions, including prices, service offerings and the prudence of plant and equipment investment decisions. And more relevant to this case, the utility, outside the ordinary course of business, is limited in its right to sell

appartiennent en propre; elle construit des installations, achète du matériel et, pour fournir ses services, conclut des contrats avec des employés; elle réalise des profits en pratiquant des tarifs approuvés par l’Alberta Energy and Utilities Board (« Commission ») (voir P. W. MacAvoy et J. G. Sidak, « The Efficient Allocation of Proceeds from a Utility’s Sale of Assets » (2001), 22 *Energy L.J.* 233, p. 234). Cela dit, on ne peut faire abstraction de la caractéristique importante qui rend un service public si distinct : il doit rendre compte à un organisme de réglementation. Les services publics sont habituellement des monopoles naturels : la technologie requise et la demande sont telles que les coûts fixes sont moindres lorsque le marché est desservi par une seule entreprise au lieu de plusieurs faisant double-emploi dans un contexte concurrentiel (voir A. E. Kahn, *The Economics of Regulation : Principles and Institutions* (1988), vol. 1, p. 11; B. W. F. Depoorter, « Regulation of Natural Monopoly », dans B. Bouckaert et G. De Geest, dir., *Encyclopedia of Law and Economics* (2000), vol. III, 498; J. S. Netz, « Price Regulation : A (Non-Technical) Overview », dans B. Bouckaert et G. De Geest, dir., *Encyclopedia of Law and Economics* (2000), vol. III, 396, p. 398; A. J. Black, « Responsible Regulation : Incentive Rates for Natural Gas Pipelines » (1992), 28 *Tulsa L.J.* 349, p. 351). Ce modèle favorise l’efficacité de la production. Toutefois, les gouvernements ont voulu s’éloigner du concept théorique et ont opté pour ce qu’il convient d’appeler un « monopole réglementé ». La réglementation des services publics vise à protéger la population contre un comportement monopolistique et l’inélasticité de la demande qui en résulte tout en assurant la qualité constante d’un service essentiel (voir Kahn, p. 11).

Comme toute autre entreprise, un service public prend des décisions d’affaires, son objectif ultime étant de maximiser les profits revenant aux actionnaires. Cependant, l’organisme de réglementation restreint son pouvoir discrétionnaire à l’égard de certains éléments clés, dont les prix, les services offerts et l’opportunité d’investir dans des installations et du matériel. Et, plus important encore dans la présente affaire, il restreint également son



assets it owns: it must obtain authorization from its regulator before selling an asset previously used to produce regulated services (see MacAvoy and Sidak, at p. 234).

pouvoir de vendre ses biens en dehors du cours normal de ses activités : son autorisation doit être obtenue pour la vente d'un bien affecté jusqu'alors à la prestation d'un service réglementé (voir MacAvoy et Sidak, p. 234).

5 Against this backdrop, the Court is being asked to determine whether the Board has jurisdiction pursuant to its enabling statutes to allocate a portion of the net gain on the sale of a now discarded utility asset to the rate-paying customers of the utility when approving the sale. Subsequently, if this first question is answered affirmatively, the Court must consider whether the Board's exercise of its jurisdiction was reasonable and within the limits of its jurisdiction: was it allowed, in the circumstances of this case, to allocate a portion of the net gain on the sale of the utility to the rate-paying customers?

C'est dans ce contexte qu'on demande à notre Cour de déterminer si, lorsqu'elle autorise un service public à vendre un bien désaffecté, la Commission peut, suivant ses lois habilitantes, attribuer aux clients une partie du gain net obtenu. Dans l'affirmative, il nous faut décider si la Commission a raisonnablement exercé son pouvoir et respecté les limites de sa compétence : était-elle autorisée, en l'espèce, à attribuer une partie du gain net aux clients?

6 The customers' interests are represented in this case by the City of Calgary ("City") which argues that the Board can determine how to allocate the proceeds pursuant to its power to approve the sale and protect the public interest. I find this position unconvincing.

La ville de Calgary (« Ville ») défend les intérêts des clients dans le cadre du présent pourvoi. Elle soutient que la Commission peut décider de l'attribution du produit de la vente en vertu de son pouvoir d'autoriser ou non l'opération et de protéger l'intérêt public. Cette thèse me paraît peu convaincante.

7 The interpretation of the *Alberta Energy and Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, c. A-17 ("AEUBA"), the *Public Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, c. P-45 ("PUBA"), and the *Gas Utilities Act*, R.S.A. 2000, c. G-5 ("GUA") (see Appendix for the relevant provisions of these three statutes), can lead to only one conclusion: the Board does not have the prerogative to decide on the distribution of the net gain from the sale of assets of a utility. The Board's seemingly broad powers to make any order and to impose any additional conditions that are necessary in the public interest has to be interpreted within the entire context of the statutes which are meant to balance the need to protect consumers as well as the property rights retained by owners, as recognized in a free market economy. The limits of the powers of the Board are grounded in its main function of fixing just and reasonable rates ("rate setting") and in protecting the integrity and dependability of the supply system.

L'analyse de l'*Alberta Energy and Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, ch. A-17 (« AEUBA »), de la *Public Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, ch. P-45 (« PUBA »), et de la *Gas Utilities Act*, R.S.A. 2000, ch. G-5 (« GUA ») (voir leurs dispositions pertinentes en annexe) mène à une seule conclusion : la Commission n'a pas le pouvoir de décider de la répartition du gain net tiré de la vente d'un bien par un service public. Son pouvoir apparemment vaste de rendre toute décision et d'imposer les conditions supplémentaires qu'elle juge nécessaires dans l'intérêt public doit être interprété dans le contexte global des lois en cause qui visent à protéger non seulement le consommateur, mais aussi le droit de propriété reconnu au propriétaire dans une économie de libre marché. Les limites du pouvoir de la Commission sont inhérentes à sa principale fonction qui consiste à fixer des tarifs justes et raisonnables (la tarification) et à préserver l'intégrité et la fiabilité du réseau d'alimentation.

## 1.1 *Overview of the Facts*

ATCO Gas - South (“AGS”), which is a division of ATCO Gas and Pipelines Ltd. (“ATCO”), filed an application by letter with the Board pursuant to s. 25.1(2) (now s. 26(2)) of the GUA, for approval of the sale of its properties located in Calgary known as Calgary Stores Block (the “property”). The property consisted of land and buildings; however, the main value was in the land, and the purchaser intended to and did eventually demolish the buildings and redevelop the land. According to AGS, the property was no longer used or useful for the provision of utility services, and the sale would not cause any harm to customers. In fact, AGS suggested that the sale would result in cost savings to customers, by allowing the net book value of the property to be retired and withdrawn from the rate base, thereby reducing rates. ATCO requested that the Board approve the sale transaction and the disposition of the sale proceeds to retire the remaining book value of the sold assets, to recover the disposition costs, and to recognize the balance of the profits resulting from the sale of the plant should be paid to shareholders. The Board dealt with the application in writing, without witnesses or an oral hearing. Other parties making written submissions to the Board were the City of Calgary, the Federation of Alberta Gas Co-ops Ltd., Gas Alberta Inc. and the Municipal Interveners, who all opposed ATCO’s position with respect to the disposition of the sale proceeds to shareholders.

## 1.2 *Judicial History*

### 1.2.1 Alberta Energy and Utilities Board

#### 1.2.1.1 *Decision 2001-78*

In a first decision, which considered ATCO’s application to approve the sale of the property, the Board employed a “no-harm” test, assessing the potential impact on both rates and the level of service to customers and the prudence of the sale transaction, taking into account the purchaser and tender or sale process followed. The Board was of the view that the test had been satisfied. It was

## 1.1 *Aperçu des faits*

ATCO Gas - South (« AGS »), une filiale d’ATCO Gas and Pipelines Ltd. (« ATCO »), a fait parvenir à la Commission une lettre dans laquelle elle lui demandait, en application du par. 25.1(2) (l’actuel par. 26(2)) de la GUA, l’autorisation de vendre des biens situés à Calgary (le *Calgary Stores Block*). Ces biens étaient constitués d’un terrain et de bâtiments, mais c’est le terrain qui présentait le plus grand intérêt, et l’acquéreur comptait démolir les bâtiments et réaménager le terrain, ce qu’il a d’ailleurs fait. Devant la Commission, AGS a indiqué que les biens n’étaient plus utilisés pour fournir un service public ni susceptibles de l’être et que leur vente ne causerait aucun préjudice aux clients. AGS a en fait laissé entendre que l’opération se traduirait par une économie pour les clients du fait que la valeur comptable nette des biens ne serait plus prise en compte dans l’établissement de la base tarifaire, diminuant d’autant les tarifs. ATCO a demandé à la Commission d’autoriser l’opération et l’affectation du produit de la vente au paiement du solde de la valeur comptable et au recouvrement des frais d’aliénation, puis de permettre le versement du gain net aux actionnaires. La Commission a examiné la demande sur dossier sans entendre de témoins ni tenir d’audience. La Ville, Federation of Alberta Gas Co-ops Ltd., Gas Alberta Inc. et des intervenants municipaux ont déposé des observations écrites. Tous s’opposaient à ce que le produit de la vente soit attribué aux actionnaires comme le préconisait ATCO.

## 1.2 *Historique judiciaire*

### 1.2.1 La Commission

#### 1.2.1.1 *Décision 2001-78*

Dans une première décision relative à la demande d’autorisation de la vente des biens, la Commission a appliqué le critère de l’« absence de préjudice » et soupesé les répercussions possibles sur les tarifs et la qualité des services offerts aux clients, ainsi que l’opportunité de l’opération, compte tenu de l’acquéreur et de la procédure d’appel d’offres ou de vente suivie. Elle a conclu à l’« absence de

persuaded that customers would not be harmed by the sale, given that a prudent lease arrangement to replace the sold facility had been concluded. The Board was satisfied that there would not be a negative impact on customers' rates, at least during the five-year initial term of the lease. In fact, the Board concluded that there would be cost savings to the customers and that there would be no impact on the level of service to customers as a result of the sale. It did not make a finding on the specific impact on future operating costs; for example, it did not consider the costs of the lease arrangement entered into by ATCO. The Board noted that those costs could be reviewed by the Board in a future general rate application brought by interested parties.

1.2.1.2 *Decision 2002-037, [2002] A.E.U.B.D. No. 52 (QL)*

10

In a second decision, the Board determined the allocation of net sale proceeds. It reviewed the regulatory policy and general principles which affected the decision, although no specific matters are enumerated for consideration in the applicable legislative provisions. The Board had previously developed a "no-harm" test, and it reviewed the rationale for the test as summarized in its Decision 2001-65 (*Re ATCO Gas-North*): "The Board considers that its power to mitigate or offset potential harm to customers by allocating part or all of the sale proceeds to them, flows from its very broad mandate to protect consumers in the public interest" (p. 16).

11

The Board went on to discuss the implications of the Alberta Court of Appeal decision in *TransAlta Utilities Corp. v. Public Utilities Board (Alta.)* (1986), 68 A.R. 171, referring to various decisions it had rendered in the past. Quoting from its Decision 2000-41 (*Re TransAlta Utilities Corp.*), the Board summarized the "*TransAlta Formula*":

In subsequent decisions, the Board has interpreted the Court of Appeal's conclusion to mean that where the sale price exceeds the original cost of the assets, shareholders are entitled to net book value (in historical dollars), customers are entitled to the difference between

préjudice ». Elle s'est dite convaincue que la vente ne serait pas préjudiciable aux clients étant donné l'entente de location judicieusement conclue en vue du remplacement des installations vendues. Elle a estimé qu'il n'y aurait pas d'effet négatif sur les tarifs exigés des clients, du moins les cinq premières années de la location. La Commission a en fait jugé que la vente permettrait aux clients d'obtenir les mêmes services à meilleur prix. Elle ne s'est pas prononcée sur les effets de l'opération sur les frais d'exploitation futurs; à titre d'exemple, elle n'a pas tenu compte des frais liés à l'entente de location conclue par ATCO. La Commission a dit que les parties intéressées et elle pourraient se pencher sur ces frais dans le cadre d'une demande générale d'approbation de tarifs.

1.2.1.2 *Décision 2002-037, [2002] A.E.U.B.D. No. 52 (QL)*

Dans une deuxième décision, la Commission a décidé de l'attribution du produit net de la vente. Elle a fait état de la politique réglementaire et des principes généraux présidant à la décision, même si les dispositions législatives applicables n'énumèrent pas les facteurs précis devant être pris en compte. Elle a fait mention du critère de l'« absence de préjudice » élaboré auparavant et dont elle avait résumé la raison d'être dans sa décision 2001-65 (*Re ATCO Gas-North*): [TRADUCTION] « La Commission estime que son pouvoir de limiter ou de compenser le préjudice que pourraient subir les clients en leur attribuant tout ou partie du produit de la vente découle de son vaste mandat de protéger les clients dans l'intérêt public » (p. 16).

La Commission a ensuite analysé les répercussions de l'arrêt *TransAlta Utilities Corp. c. Public Utilities Board (Alta.)* (1986), 68 A.R. 171, de la Cour d'appel de l'Alberta, en se référant à différentes décisions qu'elle avait rendues. Citant sa décision 2000-41 (*Re TransAlta Utilities Corp.*), voici comment elle a résumé la « *formule TransAlta* » :

[TRADUCTION] Dans des décisions subséquentes, la Commission a conclu que pour la Cour d'appel, lorsque le prix de vente des biens est plus élevé que leur coût historique, les actionnaires ont droit à la valeur comptable nette (en fonction de la valeur historique),

net book value and original cost, and any appreciation in the value of the assets (i.e. the difference between original cost and the sale price) is to be shared by shareholders and customers. The amount to be shared by each is determined by multiplying the ratio of sale price/original cost to the net book value (for shareholders) and the difference between original cost and net book value (for customers). However, where the sale price does not exceed original cost, customers are entitled to all of the gain on sale. [para. 27]

The Board also referred to Decision 2001-65, where it had clarified the following:

In the Board's view, if the TransAlta Formula yields a result greater than the no-harm amount, customers are entitled to the greater amount. If the TransAlta Formula yields a result less than the no-harm amount, customers are entitled to the no-harm amount. In the Board's view, this approach is consistent with its historical application of the TransAlta Formula. [para. 28]

On the issue of its jurisdiction to allocate the net proceeds of a sale, the Board in the present case stated:

The fact that a regulated utility must seek Board approval before disposing of its assets is sufficient indication of the limitations placed by the legislature on the property rights of a utility. In appropriate circumstances, the Board clearly has the power to prevent a utility from disposing of its property. In the Board's view it also follows that the Board can approve a disposition subject to appropriate conditions to protect customer interests.

Regarding AGS's argument that allocating more than the no-harm amount to customers would amount to retrospective ratemaking, the Board again notes the decision in the TransAlta Appeal. The Court of Appeal accepted that the Board could include in the definition of "revenue" an amount payable to customers representing excess depreciation paid by them through past rates. In the Board's view, no question of retrospective ratemaking arises in cases where previously regulated rate base assets are being disposed of out of rate base and the Board applies the TransAlta Formula.

les clients ont droit à la différence entre la valeur comptable nette et le coût historique, et toute appréciation des biens (c.-à-d. la différence entre le coût historique et le prix de vente) est répartie entre les actionnaires et les clients. Le montant attribué aux actionnaires est calculé en multipliant le ratio prix de vente/coût historique par la valeur comptable nette et celui qui revient aux clients est obtenu en multipliant ce ratio par la différence entre le coût historique et la valeur comptable nette. Toutefois, lorsque le prix de vente n'est pas supérieur au coût historique, les clients ont droit à la totalité du gain réalisé lors de la vente. [par. 27]

La Commission a également cité la décision 2001-65 renfermant les explications suivantes :

[TRADUCTION] Selon la Commission, lorsque l'application de la formule TransAlta donne un montant supérieur à celui obtenu en appliquant le critère de l'absence de préjudice, les clients ont droit au montant plus élevé. Par contre, lorsqu'elle débouche sur un montant inférieur à celui obtenu en appliquant le critère de l'absence de préjudice, les clients ont droit à ce dernier montant. De plus, cette approche est compatible avec la manière dont elle a appliqué jusqu'à maintenant la formule TransAlta. [par. 28]

En ce qui concerne son pouvoir de répartir le produit net de la vente, la Commission a dit :

[TRADUCTION] Le fait qu'un service public réglementé doive obtenir de la Commission l'autorisation de se départir d'un bien montre que l'assemblée législative a voulu limiter son droit de propriété. Dans certaines circonstances, la Commission a clairement le pouvoir d'empêcher un service public de se départir d'un bien. Selon nous, il s'ensuit également que la Commission peut autoriser une aliénation en l'assortissant de conditions aptes à protéger les intérêts des clients.

Pour ce qui est de l'argument d'AGS selon lequel l'attribution aux clients d'un montant supérieur à celui obtenu en appliquant le critère de l'absence de préjudice équivaldrait à une tarification rétroactive, la Commission cite à nouveau l'arrêt *TransAlta* dans lequel la Cour d'appel a reconnu que la Commission pouvait assimiler à un « revenu » un montant payable aux clients pour les indemniser de l'amortissement excédentaire pris en compte dans la tarification antérieure. Il ne saurait y avoir de tarification rétroactive lorsqu'un service public se dessaisit d'un bien auparavant inclus dans la base tarifaire et que la Commission applique la formule TransAlta.

The Board is not persuaded by the Company's argument that the Stores Block assets are now 'non-utility' by virtue of being 'no longer required for utility service'. The Board notes that the assets could still be providing service to regulated customers. In fact, the services formerly provided by the Stores Block assets continue to be required, but will be provided from existing and newly leased facilities. Furthermore, the Board notes that even when an asset and the associated service it was providing to customers is no longer required the Board has previously allocated more than the no-harm amount to customers where proceeds have exceeded the original cost of the asset. [paras. 47-49]

13 The Board went on to apply the no-harm test to the present facts. It noted that in its decision on the application for the approval of the sale, it had already considered the no-harm test to be satisfied. However, in that first decision, it had not made a finding with respect to the specific impact on future operating costs, including the particular lease arrangement being entered into by ATCO.

14 The Board then reviewed the submissions with respect to the allocation of the net gain and rejected the submission that if the new owner had no use of the buildings on the land, this should affect the allocation of net proceeds. The Board held that the buildings did have some present value but did not find it necessary to fix a specific value. The Board recognized and confirmed that the *TransAlta Formula* was one whereby the "windfall" realized when the proceeds of sale exceed the original cost could be shared between customers and shareholders. It held that it should apply the formula in this case and that it would consider the gain on the transaction as a whole, not distinguishing between the proceeds allocated to land separately from the proceeds allocated to buildings.

15 With respect to allocation of the gain between customers and shareholders of ATCO, the Board tried to balance the interests of both the customers' desire for safe reliable service at a reasonable cost with the provision of a fair return on the investment made by the company:

L'argument de la société voulant que les biens (le *Calgary Stores Block*) ne soient plus des biens du service public parce qu'ils ne sont plus requis pour fournir le service ne nous convainc pas. La Commission signale que les biens pourraient encore servir à la prestation de services destinés aux clients de l'entreprise réglementée. En fait, les services anciennement fournis grâce aux biens demeurent requis, mais leur prestation sera assurée par des installations existantes et des installations récemment louées. La Commission note de plus que même dans le cas où un bien et le service qu'il fournissait aux clients ne sont plus requis, elle a déjà attribué plus que le montant obtenu par l'application du critère de l'absence de préjudice lorsque le produit de l'aliénation a été supérieur au coût historique. [par. 47-49]

La Commission a ensuite appliqué le critère de l'absence de préjudice aux faits de l'espèce. Elle a signalé que, dans sa décision relative à la demande d'autorisation, elle avait conclu au respect de ce critère, mais n'avait alors tiré aucune conclusion concernant l'incidence sur les frais d'exploitation, notamment l'entente de location obtenue par ATCO.

Puis, après avoir examiné les observations portant sur l'attribution du gain net, la Commission a rejeté l'argument selon lequel le fait que le nouveau propriétaire n'utiliserait pas les bâtiments situés sur le terrain était déterminant à cet égard. Elle a conclu que les bâtiments avaient alors une certaine valeur, mais elle n'a pas jugé nécessaire de la préciser. Elle a reconnu et confirmé que suivant la *formule TransAlta*, le profit inattendu réalisé lorsque le produit de la vente excède le coût historique pouvait être réparti entre les clients et les actionnaires. Elle a estimé qu'il y avait lieu en l'espèce d'appliquer la formule et de tenir compte de la totalité du gain issu de l'opération sans dissocier la partie attribuable au terrain et celle correspondant aux bâtiments.

Pour ce qui est de la répartition du gain entre les clients et les actionnaires d'ATCO, la Commission a tenté de mettre en balance la volonté des clients d'obtenir des services à la fois sûrs et fiables à un prix raisonnable et celle des investisseurs de toucher un rendement raisonnable :

To award the entire net gain on the land and buildings to the customers, while beneficial to the customers, could establish an environment that may deter the process wherein the company continually assesses its operation to identify, evaluate, and select options that continually increase efficiency and reduce costs.

Conversely, to award the entire net gain to the company may establish an environment where a regulated utility company might be moved to speculate in non-depreciable property or result in the company being motivated to identify and sell existing properties where appreciation has already occurred. [paras. 112-13]

The Board went on to conclude that the sharing of the net gain on the sale of the land and buildings collectively, in accordance with the *TransAlta Formula*, was equitable in the circumstances of this application and was consistent with past Board decisions.

The Board determined that from the gross proceeds of \$6,550,000, ATCO should receive \$465,000 to cover the cost of disposition (\$265,000) and the provision for environmental remediation (\$200,000), the shareholders should receive \$2,014,690, and \$4,070,310 should go to the customers. Of the amount credited to shareholders, \$225,245 was to be used to remove the remaining net book value of the property from ATCO's accounts. Of the amount allocated to customers, \$3,045,813 was allocated to ATCO Gas - South customers and \$1,024,497 to ATCO Pipelines - South customers.

1.2.2 Court of Appeal of Alberta ((2004), 24 Alta. L.R. (4th) 205, 2004 ABCA 3)

ATCO appealed the Board's decision. It argued that the Board did not have any jurisdiction to allocate the proceeds of sale and that the proceeds should have been allocated entirely to the shareholders. In its view, allowing customers to share in the proceeds of sale would result in them benefiting twice, since they had been spared the costs of renovating the sold assets and would enjoy cost savings from the lease arrangements. The Court of Appeal of Alberta agreed with ATCO, allowing the appeal and setting aside the Board's decision. The

[TRADUCTION] Il serait avantageux pour les clients de leur attribuer la totalité du profit net tiré de la vente du terrain et des bâtiments, mais cela pourrait dissuader la société de soumettre son fonctionnement à une analyse continue afin de trouver des moyens d'améliorer son rendement et de réduire ses coûts de manière constante.

À l'inverse, attribuer à l'entreprise réglementée la totalité du profit net pourrait encourager la spéculation à l'égard de biens non amortissables ou l'identification des biens dont la valeur s'est déjà accrue et leur aliénation. [par. 112-113]

La Commission a poursuivi en concluant que le partage du gain net résultant globalement de la vente du terrain et des bâtiments, selon la *formule TransAlta*, était équitable dans les circonstances et conforme à ses décisions antérieures.

Elle a décidé de répartir le produit brut de la vente (6 550 000 \$) comme suit : 465 000 \$ à ATCO pour les frais d'aliénation (265 000 \$) et la dépollution (200 000 \$), 2 014 690 \$ aux actionnaires et 4 070 310 \$ aux clients. Un montant de 225 245 \$ devait être prélevé de la somme attribuée aux actionnaires pour radier des registres d'ATCO la valeur comptable nette des biens vendus. De la somme attribuée aux clients, 3 045 813 \$ étaient alloués aux clients d'ATCO Gas - South et 1 024 497 \$ à ceux d'ATCO Pipelines - South.

1.2.2 La Cour d'appel de l'Alberta ((2004), 24 Alta. L.R. (4th) 205, 2004 ABCA 3)

ATCO a interjeté appel de la décision. Elle a fait valoir que la Commission n'avait pas compétence pour attribuer le produit de la vente, qui aurait dû revenir en entier aux actionnaires. Selon elle, en touchant une partie du produit de la vente, les clients gagnaient sur tous les tableaux puisqu'ils n'avaient pas supporté le coût de la rénovation des biens vendus et qu'ils profiteraient d'économies grâce à l'entente de location. La Cour d'appel de l'Alberta lui a donné raison, accueillant l'appel et annulant la décision. Elle a renvoyé l'affaire à la

matter was referred back to the Board, and the Board was directed to allocate the entire amount appearing in Line 11 of the allocation of proceeds, entitled “Remainder to be Shared” to ATCO. For the reasons that follow, the Court of Appeal’s decision should be upheld, in part; it did not err when it held that the Board did not have the jurisdiction to allocate the proceeds of the sale to ratepayers.

## 2. Analysis

### 2.1 *Issues*

19 There is an appeal and a cross-appeal in this case: an appeal by the City in which it submits that, contrary to the Court of Appeal’s decision, the Board had jurisdiction to allocate a portion of the net gain on the sale of a utility asset to the rate-paying customers, even where no harm to the public was found at the time the Board approved the sale, and a cross-appeal by ATCO in which it questions the Board’s jurisdiction to allocate any of ATCO’s proceeds from the sale to customers. In particular, ATCO contends that the Board has no jurisdiction to make an allocation to rate-paying customers, equivalent to the accumulated depreciation calculated for prior years. No matter how the issue is framed, it is evident that the crux of this appeal lies in whether the Board has the jurisdiction to distribute the gain on the sale of a utility company’s asset.

20 Given my conclusion on this issue, it is not necessary for me to consider whether the Board’s allocation of the proceeds in this case was reasonable. Nevertheless, as I note at para. 82, I will direct my attention briefly to the question of the exercise of discretion in view of my colleague’s reasons.

### 2.2 *Standard of Review*

21 As this appeal stems from an administrative body’s decision, it is necessary to determine the appropriate level of deference which must be shown to the body. Wittmann J.A., writing for the Court of Appeal, concluded that the issue of jurisdiction of the Board attracted a standard of correctness. ATCO concurs with this conclusion. I agree. No deference should be shown for the Board’s

Commission, lui enjoignant d’attribuer à ATCO la totalité du solde à répartir selon la ligne 11 du tableau d’attribution du produit de la vente. Pour les motifs qui suivent, il y a lieu de confirmer en partie le jugement de la Cour d’appel, qui n’a pas eu tort de statuer que la Commission n’avait pas le pouvoir d’attribuer le produit de la vente aux clients.

## 2. Analyse

### 2.1 *Questions en litige*

Nous sommes saisis d’un pourvoi et d’un pourvoi incident. Dans son pourvoi, la Ville affirme que contrairement à ce qu’a estimé la Cour d’appel, la Commission avait le pouvoir d’attribuer aux clients une partie du gain net résultant de la vente d’un bien affecté au service public même si elle avait conclu, au moment d’autoriser la vente, qu’aucun préjudice ne serait causé au public. Dans son pourvoi incident, ATCO conteste le pouvoir de la Commission d’attribuer aux clients toute partie du produit de la vente. Elle soutient en particulier que la Commission n’a pas le pouvoir de leur attribuer l’équivalent de l’amortissement calculé les années antérieures. Peu importe la formulation de la question en litige, notre Cour est appelée en l’espèce à décider si la Commission a le pouvoir d’attribuer le gain net tiré de la vente d’un bien d’une entreprise de services publics.

Vu la conclusion à laquelle j’arrive, point n’est besoin de se demander si la Commission a raisonnablement réparti le produit de la vente. Néanmoins, comme je le signale au par. 82, vu les motifs de mon collègue, je me penche brièvement sur la question de l’exercice du pouvoir discrétionnaire.

### 2.2 *Norme de contrôle*

Une décision administrative étant à l’origine du présent pourvoi, il faut déterminer le degré de déférence auquel a droit l’organisme qui l’a rendue. S’exprimant au nom de la Cour d’appel, le juge Wittmann a conclu que la question de la compétence de la Commission commandait l’application de la norme de la décision correcte. ATCO en convient, et moi aussi. Il n’y a pas lieu de faire preuve de

decision with regard to its jurisdiction on the allocation of the net gain on sale of assets. An inquiry into the factors enunciated by this Court in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, confirms this conclusion, as does the reasoning in *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, [2004] 1 S.C.R. 485, 2004 SCC 19.

Although it is not necessary to conduct a full analysis of the standard of review in this case, I will address the issue briefly in light of the fact that Binnie J. deals with the exercise of discretion in his reasons for judgment. The four factors that need to be canvassed in order to determine the appropriate standard of review of an administrative tribunal decision are: (1) the existence of a privative clause; (2) the expertise of the tribunal/board; (3) the purpose of the governing legislation and the particular provisions; and (4) the nature of the problem (*Pushpanathan*, at paras. 29-38).

In the case at bar, one should avoid a hasty characterizing of the issue as “jurisdictional” and subsequently be tempted to skip the pragmatic and functional analysis. A complete examination of the factors is required.

First, s. 26(1) of the AEUBA grants a right of appeal, but in a limited way. Appeals are allowed on a question of jurisdiction or law and only after leave to appeal is obtained from a judge:

**26(1)** Subject to subsection (2), an appeal lies from the Board to the Court of Appeal on a question of jurisdiction or on a question of law.

**(2)** Leave to appeal may be obtained from a judge of the Court of Appeal only on an application made

- (a) within 30 days from the day that the order, decision or direction sought to be appealed from was made, or
- (b) within a further period of time as granted by the judge where the judge is of the opinion that the circumstances warrant the granting of that further period of time.

déférence à l'égard de la décision de la Commission concernant son pouvoir d'attribuer le gain net tiré de la vente des biens. L'examen des facteurs énoncés par notre Cour dans l'arrêt *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, confirme cette conclusion, tout comme son raisonnement dans l'arrêt *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485, 2004 CSC 19.

Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'approfondir la question de la norme de contrôle applicable en l'espèce, je l'examinerai brièvement puisque, dans ses motifs, le juge Binnie se prononce sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Les quatre facteurs à considérer pour déterminer la norme de contrôle applicable à la décision d'un tribunal administratif sont les suivants : (1) l'existence d'une clause privative; (2) l'expertise du tribunal ou de l'organisme; (3) l'objet de la loi applicable et des dispositions en cause; (4) la nature du problème (*Pushpanathan*, par. 29-38).

Dans la présente affaire, il faut se garder de conclure hâtivement que la question en litige en est une de « compétence » puis de laisser tomber l'analyse pragmatique et fonctionnelle. L'examen exhaustif des facteurs s'impose.

Premièrement, le par. 26(1) de l'AEUBA prévoit un droit d'appel restreint qui ne peut être exercé que sur une question de compétence ou de droit et seulement avec l'autorisation d'un juge :

[TRADUCTION]

**26(1)** Sous réserve du paragraphe (2), les décisions de la Commission sont susceptibles d'appel devant la Cour d'appel sur une question de droit ou de compétence.

**(2)** L'autorisation d'appel ne peut être obtenue d'un juge de la Cour d'appel que sur demande présentée

- a) dans les 30 jours qui suivent l'ordonnance, la décision ou la directive en cause ou
- b) dans le délai supplémentaire que le juge estime justifié d'accorder dans les circonstances.

22

23

24



In addition, the AEUBA includes a privative clause which states that every action, order, ruling or decision of the Board is final and shall not be questioned, reviewed or restrained by any proceeding in the nature of an application for judicial review or otherwise in any court (s. 27).

De plus, l'AEUBA renferme une clause d'immunité de contrôle (ou clause privative) prévoyant que toute mesure, ordonnance ou décision de la Commission est définitive et ne peut être contestée, révisée ou restreinte dans le cadre d'une instance judiciaire, y compris une demande de contrôle judiciaire (art. 27).

25 The presence of a statutory right of appeal on questions of jurisdiction and law suggests a more searching standard of review and less deference to the Board on those questions (see *Pushpanathan*, at para. 30). However, the presence of the privative clause and right to appeal are not decisive, and one must proceed with the examination of the nature of the question to be determined and the relative expertise of the tribunal in those particular matters.

Le fait que la loi prévoit un droit d'appel sur une question de compétence ou de droit seulement permet de conclure à l'application d'une norme de contrôle plus stricte et donne à penser que notre Cour doit se montrer moins déférente vis-à-vis de la Commission relativement à ces questions (voir *Pushpanathan*, par. 30). Cependant, l'existence d'une clause d'immunité de contrôle et d'un droit d'appel n'est pas décisive, de sorte qu'il nous faut examiner la nature de la question à trancher et l'expertise relative du tribunal administratif à cet égard.

26 Second, as observed by the Court of Appeal, no one disputes the fact that the Board is a specialized body with a high level of expertise regarding Alberta's energy resources and utilities (see, e.g., *Consumers' Gas Co. v. Ontario (Energy Board)*, [2001] O.J. No. 5024 (QL) (Div. Ct.), at para. 2; *Coalition of Citizens Impacted by the Caroline Shell Plant v. Alberta (Energy Utilities Board)* (1996), 41 Alta. L.R. (3d) 374 (C.A.), at para. 14. In fact, the Board is a permanent tribunal with a long-term regulatory relationship with the regulated utilities.

Deuxièmement, comme l'a fait remarquer la Cour d'appel, nul ne conteste que la Commission est un organisme spécialisé doté d'une grande expertise en ce qui concerne les ressources et les services publics de l'Alberta dans le domaine énergétique (voir, p. ex., *Consumers' Gas Co. c. Ontario (Energy Board)*, [2001] O.J. No. 5024 (QL) (C. div.), par. 2; *Coalition of Citizens Impacted by the Caroline Shell Plant c. Alberta (Energy Utilities Board)* (1996), 41 Alta. L.R. (3d) 374 (C.A.), par. 14. Il s'agit en fait d'un tribunal administratif permanent qui régit depuis nombre d'années les services publics réglementés.

27 Nevertheless, the Court is concerned not with the general expertise of the administrative decision maker, but with its expertise in relation to the specific nature of the issue before it. Consequently, while normally one would have assumed that the Board's expertise is far greater than that of a court, the nature of the problem at bar, to adopt the language of the Court of Appeal (para. 35), "neutralizes" this deference. As I will elaborate below, the expertise of the Board is not engaged when deciding the scope of its powers.

Quoi qu'il en soit, notre Cour s'intéresse non pas à l'expertise générale de l'instance administrative, mais à son expertise quant à la question précise dont elle est saisie. Par conséquent, même si l'on tiendrait normalement pour acquis que l'expertise de la Commission est beaucoup plus grande que celle d'une cour de justice, la nature de la question en litige « neutralise », pour reprendre le terme employé par la Cour d'appel (par. 35), la déférence qu'appelle cette considération. Comme je l'explique plus loin, l'expertise de la Commission n'est pas mise à contribution lorsqu'elle se prononce sur l'étendue de ses pouvoirs.

Third, the present case is governed by three pieces of legislation: the PUBA, the GUA and the AEUBA. These statutes give the Board a mandate to safeguard the public interest in the nature and quality of the service provided to the community by public utilities: *Atco Ltd. v. Calgary Power Ltd.*, [1982] 2 S.C.R. 557, at p. 576; *Dome Petroleum Ltd. v. Public Utilities Board (Alberta)* (1976), 2 A.R. 453 (C.A.), at paras. 20-22, aff'd [1977] 2 S.C.R. 822. The legislative framework at hand has as its main purpose the proper regulation of a gas utility in the public interest, more specifically the regulation of a monopoly in the public interest with its primary tool being rate setting, as I will explain later.

The particular provision at issue, s. 26(2)(d)(i) of the GUA, which requires a utility to obtain the approval of the regulator before it sells an asset, serves to protect the customers from adverse results brought about by any of the utility's transactions by ensuring that the economic benefits to customers are enhanced (MacAvoy and Sidak, at pp. 234-36).

While at first blush the purposes of the relevant statutes and of the Board can be conceived as a delicate balancing between different constituencies, i.e., the utility and the customer, and therefore entail determinations which are polycentric (*Pushpanathan*, at para. 36), the interpretation of the enabling statutes and the particular provisions under review (s. 26(2)(d) of the GUA and s. 15(3)(d) of the AEUBA) is not a polycentric question, contrary to the conclusion of the Court of Appeal. It is an inquiry into whether a proper construction of the enabling statutes gives the Board jurisdiction to allocate the profits realized from the sale of an asset. The Board was not created with the main purpose of interpreting the AEUBA, the GUA or the PUBA in the abstract, where no policy consideration is at issue, but rather to ensure that utility rates are always just and reasonable (see *Atco Ltd.*, at p. 576). In the case at bar, this protective role does not come into play. Hence, this factor points to a less deferential standard of review.

Troisièmement, trois lois s'appliquent en l'espèce : la PUBA, la GUA et l'AEUBA. Suivant ces lois, la Commission a pour mission de protéger l'intérêt public quant à la nature et à la qualité des services fournis à la collectivité par les entreprises de services publics : *Atco Ltd. c. Calgary Power Ltd.*, [1982] 2 R.C.S. 557, p. 576; *Dome Petroleum Ltd. c. Public Utilities Board (Alberta)* (1976), 2 A.R. 453 (C.A.), par. 20-22, conf. par [1977] 2 R.C.S. 822. L'objet premier de ce cadre législatif est de régler adéquatement un service de gaz dans l'intérêt public ou, plus précisément, de réglementer un monopole dans l'intérêt public, grâce principalement à l'établissement des tarifs. J'y reviendrai.

La disposition qui nous intéresse au premier chef, le sous-al. 26(2)(d)(i) de la GUA, qui exige qu'un service public obtienne de l'organisme de réglementation l'autorisation de vendre un bien, vise à protéger les clients contre les effets préjudiciables de toute opération de l'entreprise en veillant à l'accroissement des avantages financiers qu'ils en tirent (MacAvoy et Sidak, p. 234-236).

Même si, à première vue, on peut considérer que l'objet des lois pertinentes et la raison d'être de la Commission sont de réaliser un équilibre délicat entre divers intéressés — le service public et les clients — et, par conséquent, qu'ils impliquent un processus décisionnel polycentrique (*Pushpanathan*, par. 36), l'interprétation des lois habilitantes et des dispositions en cause (al. 26(2)(d) de la GUA et 15(3)(d) de l'AEUBA) n'est pas, contrairement à ce qu'a conclu la Cour d'appel, une question polycentrique. Il s'agit plutôt de déterminer si, interprétées correctement, les lois habilitantes confèrent à la Commission le pouvoir d'attribuer le profit tiré de la vente d'un bien. Lorsque aucune question de principe n'est soulevée, le mandat premier de la Commission n'est pas d'interpréter l'AEUBA, la GUA ou la PUBA de manière abstraite, mais de veiller à ce que la tarification soit toujours juste et raisonnable (voir *Atco Ltd.*, p. 576). En l'espèce, ce rôle de protection n'entre pas en jeu. Partant, le troisième facteur commande l'application d'une norme de contrôle moins déférente.

28

29

30

31

Fourth, the nature of the problem underlying each issue is different. The parties are in essence asking the Court to answer two questions (as I have set out above), the first of which is to determine whether the power to dispose of the proceeds of sale falls within the Board's statutory mandate. The Board, in its decision, determined that it had the power to allocate a portion of the proceeds of a sale of utility assets to the ratepayers; it based its decision on its statutory powers, the equitable principles rooted in the "regulatory compact" (see para. 63 of these reasons) and previous practice. This question is undoubtedly one of law and jurisdiction. The Board would arguably have no greater expertise with regard to this issue than the courts. A court is called upon to interpret provisions that have no technical aspect, in contrast with the provision disputed in *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, [2003] 1 S.C.R. 476, 2003 SCC 28, at para. 86. The interpretation of general concepts such as "public interest" and "conditions" (as found in s. 15(3)(d) of the AEUBA) is not foreign to courts and is not derived from an area where the tribunal has been held to have greater expertise than the courts. The second question is whether the method and actual allocation in this case were reasonable. To resolve this issue, one must consider case law, policy justifications and the practice of other boards, as well as the details of the particular allocation in this case. The issue here is most likely characterized as one of mixed fact and law.

32

In light of the four factors, I conclude that each question requires a distinct standard of review. To determine the Board's power to allocate proceeds from a sale of utility assets suggests a standard of review of correctness. As expressed by the Court of Appeal, the focus of this inquiry remains on the particular provisions being invoked and interpreted by the tribunal (s. 26(2)(d) of the GUA and s. 15(3)(d) of the AEUBA) and "goes to jurisdiction"

Quatrièmement, la nature du problème n'est pas la même pour chacune des questions en litige. Les parties demandent en substance à notre Cour de répondre à deux questions (énoncées précédemment). Premièrement, le pouvoir d'attribuer le produit de la vente relève-t-il du mandat légal de la Commission? Dans sa décision, cette dernière a statué qu'elle avait le pouvoir d'attribuer aux clients une partie du produit de la vente des biens d'un service public. Elle a invoqué à l'appui ses pouvoirs légaux, les principes d'équité inhérents au « pacte réglementaire » (voir par. 63 des présents motifs) et ses décisions antérieures. Il s'agit clairement d'une question de droit et de compétence. L'on pourrait soutenir que la Commission ne possède pas une plus grande expertise qu'une cour de justice à cet égard. Une cour de justice est appelée à interpréter des dispositions ne comportant aucun aspect technique, ce qui n'était pas le cas de la disposition en litige dans l'arrêt *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, [2003] 1 R.C.S. 476, 2003 CSC 28, par. 86. Qui plus est, l'interprétation de notions générales comme l'« intérêt public » et l'« imposition de conditions » (que l'on retrouve à l'al. 15(3)d de l'AEUBA), n'est pas étrangère à une cour de justice et n'appartient pas à un domaine dans lequel il a été jugé qu'un tribunal administratif avait une plus grande expertise qu'une cour de justice. Deuxièmement, la méthode employée en l'espèce et l'attribution en résultant étaient-elles raisonnables? Pour répondre à cette question, il faut examiner la jurisprudence, les considérations de principe et la pratique d'autres organismes, ainsi que le détail de l'attribution en l'espèce. Il s'agit en somme d'une question mixte de fait et de droit.

Au vu des quatre facteurs, je conclus que chacune des questions en litige appelle une norme de contrôle distincte. Statuer sur le pouvoir de la Commission d'attribuer le produit de la vente d'un bien d'un service public requiert l'application de la norme de la décision correcte. Comme l'a dit la Cour d'appel, l'accent est mis sur les dispositions invoquées et interprétées par la Commission (al. 26(2)d de la GUA et 15(3)d de l'AEUBA) et la

(*Pushpanathan*, at para. 28). Moreover, keeping in mind all the factors discussed, the generality of the proposition will be an additional factor in favour of the imposition of a correctness standard, as I stated in *Pushpanathan*, at para. 38:

... the broader the propositions asserted, and the further the implications of such decisions stray from the core expertise of the tribunal, the less likelihood that deference will be shown. Without an implied or express legislative intent to the contrary as manifested in the criteria above, legislatures should be assumed to have left highly generalized propositions of law to courts.

The second question regarding the Board's actual method used for the allocation of proceeds likely attracts a more deferential standard. On the one hand, the Board's expertise, particularly in this area, its broad mandate, the technical nature of the question and the general purposes of the legislation, all suggest a relatively high level of deference to the Board's decision. On the other hand, the absence of a privative clause on questions of jurisdiction and the reference to law needed to answer this question all suggest a less deferential standard of review which favours reasonableness. It is not necessary, however, for me to determine which specific standard would have applied here.

As will be shown in the analysis below, I am of the view that the Court of Appeal made no error of fact or law when it concluded that the Board acted beyond its jurisdiction by misapprehending its statutory and common law authority. However, the Court of Appeal erred when it did not go on to conclude that the Board has no jurisdiction to allocate any portion of the proceeds of sale of the property to ratepayers.

### 2.3 *Was the Board's Decision as to Its Jurisdiction Correct?*

Administrative tribunals or agencies are statutory creations: they cannot exceed the powers that were granted to them by their enabling statute; they

question « touche la compétence » (*Pushpanathan*, par. 28). De plus, gardant présents à l'esprit tous les facteurs considérés, le caractère général de la proposition est un autre élément qui milite en faveur de la norme de la décision correcte, comme je l'ai dit dans l'arrêt *Pushpanathan* (par. 38) :

... plus les propositions avancées sont générales, et plus les répercussions de ces décisions s'écartent du domaine d'expertise fondamental du tribunal, moins il est vraisemblable qu'on fasse preuve de retenue. En l'absence d'une intention législative implicite ou expresse à l'effet contraire manifestée dans les critères qui précèdent, on présumera que le législateur a voulu laisser aux cours de justice la compétence de formuler des énoncés de droit fortement généralisés.

La deuxième question, qui porte sur la méthode employée par la Commission pour attribuer le produit de la vente, appelle vraisemblablement une norme de contrôle plus déférente. D'une part, l'expertise de la Commission, dans ce domaine en particulier, son vaste mandat, la technicité de la question et l'objet général des lois en cause portent à croire que sa décision justifie un degré relativement élevé de déférence. D'autre part, l'absence d'une clause d'immunité de contrôle visant les questions de compétence et la nécessité de se référer au droit pour trancher la question, appellent l'application d'une norme de contrôle moins déférente privilégiant le caractère raisonnable de la décision. Il n'est toutefois pas nécessaire que je précise quelle norme de contrôle aurait été applicable en l'espèce.

Comme le montre l'analyse qui suit, je suis d'avis que la Cour d'appel n'a pas commis d'erreur de fait ou de droit lorsqu'elle a conclu que la Commission avait outrepassé sa compétence en se méprenant sur les pouvoirs que lui confèrent la loi et la common law. Cependant, elle a eu tort de ne pas conclure en outre que la Commission n'avait pas le pouvoir d'attribuer aux clients *quelque* partie du produit de la vente des biens.

### 2.3 *La Commission a-t-elle rendu une décision correcte au sujet de sa compétence?*

Un tribunal ou un organisme administratif est une création de la loi : il ne peut outrepasser les pouvoirs que lui confère sa loi habilitante, il doit

must “adhere to the confines of their statutory authority or ‘jurisdiction’[; and t]hey cannot trespass in areas where the legislature has not assigned them authority”: Mullan, at pp. 9-10 (see also S. Blake, *Administrative Law in Canada* (3rd ed. 2001), at pp. 183-84).

36 In order to determine whether the Board’s decision that it had the jurisdiction to allocate proceeds from the sale of a utility’s asset was correct, I am required to interpret the legislative framework by which the Board derives its powers and actions.

### 2.3.1 General Principles of Statutory Interpretation

37 For a number of years now, the Court has adopted E. A. Driedger’s modern approach as the method to follow for statutory interpretation (*Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87):

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

(See, e.g., *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42, at para. 26; *H.L. v. Canada (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 401, 2005 SCC 25, at paras. 186-87; *Marche v. Halifax Insurance Co.*, [2005] 1 S.C.R. 47, 2005 SCC 6, at para. 54; *Barrie Public Utilities*, at paras. 20 and 86; *Contino v. Leonelli-Contino*, [2005] 3 S.C.R. 217, 2005 SCC 63, at para. 19.)

38 But more specifically in the area of administrative law, tribunals and boards obtain their jurisdiction over matters from two sources: (1) express grants of jurisdiction under various statutes (explicit powers); and (2) the common law, by application of the doctrine of jurisdiction by necessary implication (implicit powers) (see also D. M. Brown, *Energy Regulation in Ontario* (loose-leaf ed.), at p. 2-15).

39 The City submits that it is both implicit and explicit within the express jurisdiction that has been

[TRADUCTION] « s’en tenir à son domaine de compétence et ne peut s’immiscer dans un autre pour lequel le législateur ne lui a pas attribué compétence » : Mullan, p. 9-10 (voir également S. Blake, *Administrative Law in Canada* (3<sup>e</sup> éd. 2001), p. 183-184).

Pour décider si la Commission a eu raison de conclure qu’elle avait le pouvoir d’attribuer le produit de la vente des biens d’un service public, je dois interpréter le cadre législatif à l’origine de ses attributions et de ses actes.

### 2.3.1 Principes généraux d’interprétation législative

Depuis un certain nombre d’années, notre Cour fait sienne l’approche moderne d’E. A. Driedger en matière d’interprétation des lois (*Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), p. 87) :

[TRADUCTION] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

(Voir, p. ex., *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 26; *H.L. c. Canada (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 401, 2005 CSC 25, par. 186-187; *Marche c. Cie d’Assurance Halifax*, [2005] 1 R.C.S. 47, 2005 CSC 6, par. 54; *Barrie Public Utilities*, par. 20 et 86; *Contino c. Leonelli-Contino*, [2005] 3 R.C.S. 217, 2005 CSC 63, par. 19.)

Toutefois, dans le domaine du droit administratif, plus particulièrement, la compétence des tribunaux et des organismes administratifs a deux sources : (1) l’octroi exprès par une loi (pouvoir explicite) et (2) la common law, suivant la doctrine de la déduction nécessaire (pouvoir implicite) (voir également D. M. Brown, *Energy Regulation in Ontario* (éd. feuilles mobiles), p. 2-15).

La Ville soutient que le pouvoir exprès de la Commission d’autoriser la vente des biens d’un

conferred upon the Board to approve or refuse to approve the sale of utility assets, that the Board can determine how to allocate the proceeds of the sale in this case. ATCO retorts that not only is such a power absent from the explicit language of the legislation, but it cannot be “implied” from the statutory regime as necessarily incidental to the explicit powers. I agree with ATCO’s submissions and will elaborate in this regard.

### 2.3.2 Explicit Powers: Grammatical and Ordinary Meaning

As a preliminary submission, the City argues that given that ATCO applied to the Board for approval of both the sale transaction *and* the disposition of the proceeds of sale, this suggests that ATCO recognized that the Board has authority to allocate the proceeds as a condition of a proposed sale. This argument does not hold any weight in my view. First, the application for approval cannot be considered on its own an admission by ATCO of the jurisdiction of the Board. In any event, an admission of this nature would not have any bearing on the applicable law. Moreover, knowing that in the past the Board had decided that it had jurisdiction to allocate the proceeds of a sale of assets and had acted on this power, one can assume that ATCO was asking for the approval of the disposition of the proceeds should the Board not accept their argument on jurisdiction. In fact, a review of past Board decisions on the approval of sales shows that utility companies have constantly challenged the Board’s jurisdiction to allocate the net gain on the sale of assets (see, e.g., *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. E.U.B., Decision 2000-41; *Re ATCO Gas-North*, Alta. E.U.B., Decision 2001-65; *Re Alberta Government Telephones*, Alta. P.U.B., Decision No. E84081, June 29, 1984; *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. P.U.B., Decision No. E84116, October 12, 1984; *TransAlta Utilities Corp. (Re)*, [2002] A.E.U.B.D. No. 30 (QL); *ATCO Electric Ltd. (Re)*, [2003] A.E.U.B.D. No. 92 (QL)).

The starting point of the analysis requires that the Court examine the ordinary meaning of the sections at the centre of the dispute, s. 26(2)(d)(i) of the GUA, ss. 15(1) and 15(3)(d) of the AEUBA and

service public englobe — implicitement et explicitement — celui de décider de l’attribution du produit de la vente. ATCO réplique que non seulement ce pouvoir n’est pas expressément prévu par la loi, mais qu’on ne peut « déduire » du régime législatif qu’il découle nécessairement du pouvoir exprès. Je suis d’accord avec elle et voici pourquoi.

### 2.3.2 Pouvoir explicite : sens grammatical et ordinaire

La Ville soutient à titre préliminaire qu’en lui demandant d’autoriser la vente des biens *et* l’attribution du produit de l’opération, ATCO a reconnu le pouvoir de la Commission d’imposer, comme condition de l’autorisation, une certaine attribution du produit de la vente projetée. À mon avis, l’argument ne tient pas. D’abord, la demande d’autorisation ne peut à elle seule être considérée comme une reconnaissance de la compétence de la Commission. De toute manière, une telle reconnaissance ne serait pas déterminante quant au droit applicable. De plus, sachant que, par le passé, la Commission avait jugé être investie du pouvoir d’attribuer le produit de la vente et avait exercé ce pouvoir, on peut présumer qu’ATCO lui a demandé d’autoriser l’attribution du produit de la vente pour le cas où elle rejeterait sa prétention relative à la compétence. En fait, il appert des décisions antérieures de la Commission d’autoriser ou non une opération que les entreprises de services publics contestent systématiquement son pouvoir d’attribuer le gain net en résultant (voir, p. ex., *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. E.U.B., Décision 2000-41; *Re ATCO Gas-North*, Alta. E.U.B., Décision 2001-65; *Re Alberta Government Telephones*, Alta. P.U.B., Décision n° E84081, 29 juin 1984; *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. P.U.B., Décision n° E84116, 12 octobre 1984; *TransAlta Utilities Corp. (Re)*, [2002] A.E.U.B.D. No. 30 (QL); *ATCO Electric Ltd. (Re)*, [2003] A.E.U.B.D. No. 92 (QL)).

L’analyse exige au départ qu’on se penche sur le sens ordinaire des dispositions au cœur du litige, savoir le sous-al. 26(2)d)(i) de la GUA, le par. 15(1) et l’al. 15(3)d) de l’AEUBA et l’art. 37 de la

40

41

s. 37 of the PUBA. For ease of reference, I reproduce these provisions:

**GUA**

**26. . . .**

(2) No owner of a gas utility designated under subsection (1) shall

. . . .

(d) without the approval of the Board,

(i) sell, lease, mortgage or otherwise dispose of or encumber its property, franchises, privileges or rights, or any part of it or them

. . . .

and a sale, lease, mortgage, disposition, encumbrance, merger or consolidation made in contravention of this clause is void, but nothing in this clause shall be construed to prevent in any way the sale, lease, mortgage, disposition, encumbrance, merger or consolidation of any of the property of an owner of a gas utility designated under subsection (1) in the ordinary course of the owner's business.

**AEUBA**

**15(1)** For the purposes of carrying out its functions, the Board has all the powers, rights and privileges of the ERCB [Energy Resources Conservation Board] and the PUB [Public Utilities Board] that are granted or provided for by any enactment or by law.

. . . .

(3) Without restricting subsection (1), the Board may do all or any of the following:

. . . .

(d) with respect to an order made by the Board, the ERCB or the PUB in respect of matters referred to in clauses (a) to (c), make any further order and impose any additional conditions that the Board considers necessary in the public interest;

. . . .

PUBA. Pour faciliter leur consultation, en voici le texte :

[TRADUCTION]

**GUA**

**26. . . .**

(2) Le propriétaire d'un service de gaz désigné en application du paragraphe (1) ne peut

. . . .

d) sans l'autorisation de la Commission,

(i) aliéner ou grever ses biens, concessions, privilèges ou droits, en tout ou en partie, notamment en les vendant, en les louant ou en les hypothéquant,

. . . .

tout grèvement, vente, location, constitution d'hypothèque, aliénation, regroupement ou fusion intervenant en contravention de la présente disposition est nul, sauf s'il intervient dans le cours normal des activités de l'entreprise.

**AEUBA**

**15(1)** Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission jouit des pouvoirs, des droits et des privilèges qu'un texte législatif ou le droit par ailleurs applicable confère à l'ERCB [Energy Resources Conservation Board] et à la PUB [Public Utilities Board].

. . . .

(3) Sans limiter la portée du paragraphe (1), la Commission peut prendre les mesures suivantes, en totalité ou en partie :

. . . .

d) à l'égard d'une ordonnance rendue par elle, l'ERCB ou la PUB en application des alinéas a) à c), rendre toute autre ordonnance et imposer les conditions supplémentaires qu'elle juge nécessaires dans l'intérêt public;

. . . .

**PUBA**

**37** In matters within its jurisdiction the Board may order and require any person or local authority to do forthwith or within or at a specified time and in any manner prescribed by the Board, so far as it is not inconsistent with this Act or any other Act conferring jurisdiction, any act, matter or thing that the person or local authority is or may be required to do under this Act or under any other general or special Act, and may forbid the doing or continuing of any act, matter or thing that is in contravention of any such Act or of any regulation, rule, order or direction of the Board.

Some of the above provisions are duplicated in the other two statutes (see, e.g., PUBA, ss. 85(1) and 101(2)(d)(i); GUA, s. 22(1); see Appendix).

There is no dispute that s. 26(2) of the GUA contains a prohibition against, among other things, the owner of a utility selling, leasing, mortgaging or otherwise disposing of its property outside of the ordinary course of business without the approval of the Board. As submitted by ATCO, the power conferred is to approve without more. There is no mention in s. 26 of the grounds for granting or denying approval or of the ability to grant conditional approval, let alone the power of the Board to allocate the net profit of an asset sale. I would note in passing that this power is sufficient to alleviate the fear expressed by the Board that the utility might be tempted to sell assets on which it might realize a large profit to the detriment of ratepayers if it could reap the benefits of the sale.

It is interesting to note that s. 26(2) does not apply to all types of sales (and leases, mortgages, dispositions, encumbrances, mergers or consolidations). It excludes sales in the ordinary course of the owner's business. If the statutory scheme was such that the Board had the power to allocate the proceeds of the sale of utility assets, as argued here, s. 26(2) would naturally apply to all sales of assets or, at a minimum, exempt only those sales below a certain value. It is apparent that allocation of sale proceeds to customers is not one of its purposes. In fact, s. 26(2) can only have limited, if any, application to non-utility assets not related to utility function (especially when the sale has passed the "no-harm"

**PUBA**

**37** Dans les domaines de sa compétence, la Commission peut ordonner et exiger qu'une personne, y compris une administration municipale, immédiatement ou dans le délai qu'elle impartit et selon les modalités qu'elle détermine, à condition que ce ne soit pas incompatible avec la présente loi ou une autre conférant compétence, fasse ce qu'elle est tenue de faire ou susceptible d'être tenue de faire suivant la présente loi ou toute autre, générale ou spéciale, et elle peut interdire ou faire cesser tout ce qui contrevient à ces lois ou à ses règles, ses ordonnances ou ses directives.

Certaines de ces dispositions figurent également dans les deux autres lois (voir, p. ex., le par. 85(1) et le sous-al. 101(2)d(i) de la PUBA; le par. 22(1) de la GUA; texte en annexe).

Nul ne conteste que le par. 26(2) de la GUA interdit entre autres au propriétaire d'un service public d'aliéner ses biens, notamment par vente, location ou constitution d'hypothèque, sans l'autorisation de la Commission, sauf dans le cours normal des activités de l'entreprise. Comme l'a fait valoir ATCO, la Commission a le pouvoir d'autoriser l'opération, sans plus. L'article 26 ne fait aucune mention des raisons pour lesquelles l'autorisation peut être accordée ou refusée ni de la faculté d'autoriser l'opération à certaines conditions, encore moins du pouvoir d'attribuer le profit net réalisé. Je signale au passage que le pouvoir conféré au par. 26(2) suffit à dissiper la crainte de la Commission que le service public soit tenté de vendre ses biens à fort profit, au détriment des clients, si le bénéfice tiré de la vente lui revient entièrement.

Il est intéressant de noter que le par. 26(2) ne s'applique pas à tous les types de vente (ainsi que de location, de constitution d'hypothèque, d'aliénation, de grèvement ou de fusion). En effet, il prévoit une exception pour la vente effectuée dans le cours normal des activités de l'entreprise. Si le régime législatif conférait à la Commission le pouvoir d'attribuer le produit de la vente des biens d'un service public, comme on le prétend en l'espèce, il va de soi que le par. 26(2) s'appliquerait à toute vente de biens ou, à tout le moins, ne prévoirait une exception que pour la vente n'excédant pas un certain montant. Il appert que l'attribution du produit de la vente aux clients n'est pas l'un de ses objets.

42

43

44



test). The provision can only be meant to ensure that the asset in question is indeed non-utility, so that its loss does not impair the utility function or quality.

D'ailleurs, en ce qui concerne les biens non affectés au service public et étrangers à la prestation du service, l'application de cette disposition, à supposer qu'elle s'applique, est nécessairement limitée (surtout lorsque la vente satisfait au critère de l'« absence de préjudice »). Le paragraphe 26(2) ne peut avoir qu'un seul objet, soit garantir que le bien n'est pas affecté au service public, de manière que son aliénation ne nuise ni à la prestation du service ni à sa qualité.

45 Therefore, a simple reading of s. 26(2) of the GUA does permit one to conclude that the Board does not have the power to allocate the proceeds of an asset sale.

Par conséquent, la simple lecture du par. 26(2) de la GUA permet de conclure que la Commission n'a pas le pouvoir d'attribuer le produit de la vente d'un bien.

46 The City does not limit its arguments to s. 26(2); it also submits that the AEUBA, pursuant to s. 15(3), is an express grant of jurisdiction because it authorizes the Board to impose any condition to any order so long as the condition is necessary in the public interest. In addition, it relies on the general power in s. 37 of the PUBA for the proposition that the Board may, in any matter within its jurisdiction, make any order pertaining to that matter that is not inconsistent with any applicable statute. The intended meaning of these two provisions, however, is lost when the provisions are simply read in isolation as proposed by the City: R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4th ed. 2002), at p. 21; *Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. Canadian Air Line Pilots Assn.*, [1993] 3 S.C.R. 724, at p. 735; *Marche*, at paras. 59-60; *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 533, 2005 SCC 26, at para. 105. These provisions on their own are vague and open-ended. It would be absurd to allow the Board an unfettered discretion to attach any condition it wishes to an order it makes. Furthermore, the concept of “public interest” found in s. 15(3) is very wide and elastic; the Board cannot be given total discretion over its limitations.

La Ville ne fonde pas son argumentation que sur le par. 26(2); elle fait aussi valoir que le par. 15(3) de l'AEUBA, qui autorise la Commission à assortir ses ordonnances des conditions qu'elle estime nécessaires dans l'intérêt public, confère un pouvoir exprès à la Commission. De plus, elle invoque le pouvoir général que prévoit l'art. 37 de la PUBA pour soutenir que la Commission peut, dans les domaines de sa compétence, rendre toute ordonnance qui n'est pas incompatible avec une disposition législative applicable. Or, considérer ces deux dispositions isolément comme le préconise la Ville fait perdre de vue leur véritable portée : R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4<sup>e</sup> éd. 2002), p. 21; *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. Assoc. canadienne des pilotes de lignes aériennes*, [1993] 3 R.C.S. 724, p. 735; *Marche*, par. 59-60; *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 533, 2005 CSC 26, par. 105. En eux-mêmes, le par. 15(3) et l'art. 37 sont vagues et sujets à diverses interprétations. Il serait absurde d'accorder à la Commission le pouvoir discrétionnaire absolu d'assortir ses ordonnances des conditions de son choix. De plus, la notion d'« intérêt public » à laquelle renvoie le par. 15(3) est très large et élastique; la Commission ne peut se voir accorder le pouvoir discrétionnaire absolu d'en circonscrire les limites.

47 While I would conclude that the legislation is silent as to the Board's power to deal with sale

Même si, à l'issue de la première étape du processus d'interprétation législative, je suis enclin à

proceeds after the initial stage in the statutory interpretation analysis, because the provisions can nevertheless be said to reveal some ambiguity and incoherence, I will pursue the inquiry further.

This Court has stated on numerous occasions that the grammatical and ordinary sense of a section is not determinative and does not constitute the end of the inquiry. The Court is obliged to consider the total context of the provisions to be interpreted, no matter how plain the disposition may seem upon initial reading (see *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84, 2002 SCC 3, at para. 34; Sullivan, at pp. 20-21). I will therefore proceed to examine the purpose and scheme of the legislation, the legislative intent and the relevant legal norms.

### 2.3.3 Implicit Powers: Entire Context

The provisions at issue are found in statutes which are themselves components of a larger statutory scheme which cannot be ignored:

As the product of a rational and logical legislature, the statute is considered to form a system. Every component contributes to the meaning as a whole, and the whole gives meaning to its parts: “each legal provision should be considered in relation to other provisions, as parts of a whole” . . . .

(P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed. 2000), at p. 308)

As in any statutory interpretation exercise, when determining the powers of an administrative body, courts need to examine the context that colours the words and the legislative scheme. The ultimate goal is to discover the clear intent of the legislature and the true purpose of the statute while preserving the harmony, coherence and consistency of the legislative scheme (*Bell ExpressVu*, at para. 27; see also *Interpretation Act*, R.S.A. 2000, c. I-8, s. 10 (in Appendix)). “[S]tatutory interpretation is the art of finding the legislative spirit embodied in enactments”: *Bristol-Myers Squibb Co.*, at para. 102.

conclure que la loi est silencieuse en ce qui concerne le pouvoir de la Commission de décider du sort du produit de la vente, je poursuis l’analyse car on peut néanmoins soutenir que les dispositions sont jusqu’à un certain point ambiguës et incohérentes.

Notre Cour a affirmé maintes fois que le sens grammatical et ordinaire d’une disposition n’est pas déterminant et ne met pas fin à l’analyse. Il faut tenir compte du contexte global de la disposition, même si, à première vue, le sens de son libellé peut paraître évident (voir *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84, 2002 CSC 3, par. 34; Sullivan, p. 20-21). Je vais donc examiner l’objet et l’esprit des lois habilitantes, l’intention du législateur et les normes juridiques pertinentes.

### 2.3.3 Pouvoir implicite : contexte global

Les dispositions en cause figurent dans des lois qui font elles-mêmes partie d’un cadre législatif plus large dont on ne peut faire abstraction :

Œuvre d’un législateur rationnel et logique, la loi est censée former un système : chaque élément contribue au sens de l’ensemble et l’ensemble, au sens de chacun des éléments : « chaque disposition légale doit être envisagée, relativement aux autres, comme la fraction d’un ensemble complet » . . . .

(P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (3<sup>e</sup> éd. 1999), p. 388)

Comme dans le cadre de toute interprétation législative, appelée à circonscrire les pouvoirs d’un organisme administratif, une cour de justice doit tenir compte du contexte qui colore les mots et du cadre législatif. L’objectif ultime consiste à dégager l’intention manifeste du législateur et l’objet véritable de la loi tout en préservant l’harmonie, la cohérence et l’uniformité des lois en cause (*Bell ExpressVu*, par. 27; voir également l’*Interpretation Act*, R.S.A. 2000, ch. I-8, art. 10, à l’annexe). « L’interprétation législative est [. . .] l’art de découvrir l’esprit du législateur qui imprègne les textes législatifs » : *Bristol-Myers Squibb Co.*, par. 102.

48

49

50 Consequently, a grant of authority to exercise a discretion as found in s. 15(3) of the AEUBA and s. 37 of the PUBA does not confer unlimited discretion to the Board. As submitted by ATCO, the Board's discretion is to be exercised within the confines of the statutory regime and principles generally applicable to regulatory matters, for which the legislature is assumed to have had regard in passing that legislation (see Sullivan, at pp. 154-55). In the same vein, it is useful to refer to the following passage from *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722, at p. 1756:

The powers of any administrative tribunal must of course be stated in its enabling statute but they may also exist by necessary implication from the wording of the act, its structure and its purpose. Although courts must refrain from unduly broadening the powers of such regulatory authorities through judicial law-making, they must also avoid sterilizing these powers through overly technical interpretations of enabling statutes.

51 The mandate of this Court is to determine and apply the intention of the legislature (*Bell ExpressVu*, at para. 62) without crossing the line between judicial interpretation and legislative drafting (see *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686, at para. 26; *Bristol-Myers Squibb Co.*, at para. 174). That being said, this rule allows for the application of the "doctrine of jurisdiction by necessary implication"; the powers conferred by an enabling statute are construed to include not only those expressly granted but also, by implication, all powers which are practically necessary for the accomplishment of the object intended to be secured by the statutory regime created by the legislature (see Brown, at p. 2-16.2; *Bell Canada*, at p. 1756). Canadian courts have in the past applied the doctrine to ensure that administrative bodies have the necessary jurisdiction to accomplish their statutory mandate:

When legislation attempts to create a comprehensive regulatory framework, the tribunal must have the powers which by practical necessity and necessary implication flow from the regulatory authority explicitly conferred upon it.

Le pouvoir discrétionnaire que le par. 15(3) de l'AEUBA et l'art. 37 de la PUBA confèrent à la Commission n'est donc pas absolu. Comme le dit ATCO, la Commission doit l'exercer en respectant le cadre législatif et les principes généralement applicables en matière de réglementation, dont le législateur est présumé avoir tenu compte en adoptant ces lois (voir Sullivan, p. 154-155). Dans le même ordre d'idées, le passage suivant de l'arrêt *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, p. 1756, se révèle pertinent :

Les pouvoirs d'un tribunal administratif doivent évidemment être énoncés dans sa loi habilitante, mais ils peuvent également découler implicitement du texte de la loi, de son économie et de son objet. Bien que les tribunaux doivent s'abstenir de trop élargir les pouvoirs de ces organismes de réglementation par législation judiciaire, ils doivent également éviter de les rendre stériles en interprétant les lois habilitantes de façon trop formaliste.

**Il incombe à notre Cour de déterminer l'intention du législateur et d'y donner effet (*Bell ExpressVu*, par. 62) sans franchir la ligne qui sépare l'interprétation judiciaire de la formulation législative (voir *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686, par. 26; *Bristol-Myers Squibb Co.*, par. 174). Cela dit, cette règle permet l'application de « la doctrine de la compétence par déduction nécessaire » : sont compris dans les pouvoirs conférés par la loi habilitante non seulement ceux qui y sont expressément énoncés, mais aussi, par déduction, tous ceux qui sont de fait nécessaires à la réalisation de l'objectif du régime législatif : voir Brown, p. 2-16.2; *Bell Canada*, p. 1756. Par le passé, les cours de justice canadiennes ont appliqué la doctrine de manière à investir les organismes administratifs de la compétence nécessaire à l'exécution de leur mandat légal :**

[TRADUCTION] Lorsque l'objet de la législation est de créer un vaste cadre réglementaire, le tribunal administratif doit posséder les pouvoirs qui, par nécessité pratique et déduction nécessaire, découlent du pouvoir réglementaire qui lui est expressément conféré.

*Re Dow Chemical Canada Inc. and Union Gas Ltd.* (1982), 141 D.L.R. (3d) 641 (Ont. H.C.), at pp. 658-59, aff'd (1983), 42 O.R. (2d) 731 (C.A.) (see also *Interprovincial Pipe Line Ltd. v. National Energy Board*, [1978] 1 F.C. 601 (C.A.); *Canadian Broadcasting League v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1983] 1 F.C. 182 (C.A.), aff'd [1985] 1 S.C.R. 174).

I understand the City's arguments to be as follows: (1) the customers acquire a right to the property of the owner of the utility when they pay for the service and are therefore entitled to a return on the profits made at the time of the sale of the property; and (2) the Board has, by necessity, because of its jurisdiction to approve or refuse to approve the sale of utility assets, the power to allocate the proceeds of the sale as a condition of its order. The doctrine of jurisdiction by necessary implication is at the heart of the City's second argument. I cannot accept either of these arguments which are, in my view, diametrically contrary to the state of the law. This is revealed when we scrutinize the entire context which I will now endeavour to do.

After a brief review of a few historical facts, I will probe into the main function of the Board, rate setting, and I will then explore the incidental powers which can be derived from the context.

#### 2.3.3.1 *Historical Background and Broader Context*

The history of public utilities regulation in Alberta originated with the creation in 1915 of the Board of Public Utility Commissioners by *The Public Utilities Act*, S.A. 1915, c. 6. This statute was based on similar American legislation: H. R. Milner, "Public Utility Rate Control in Alberta" (1930), 8 *Can. Bar Rev.* 101, at p. 101. While the American jurisprudence and texts in this area should be considered with caution given that Canada and the United States have very different political and constitutional-legal regimes, they do shed some light on the issue.

Pursuant to *The Public Utilities Act*, the first public utility board was established as a

*Re Dow Chemical Canada Inc. and Union Gas Ltd.* (1982), 141 D.L.R. (3d) 641 (H.C. Ont.), p. 658-659, conf. par (1983), 42 O.R. (2d) 731 (C.A.) (voir également *Interprovincial Pipe Line Ltd. c. Office nationale de l'énergie*, [1978] 1 C.F. 601 (C.A.); *Ligue de la radiodiffusion canadienne c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1983] 1 C.F. 182 (C.A.), conf. par [1985] 1 R.C.S. 174).

Voici quelles sont selon moi les prétentions de la Ville : (1) en acquittant leurs factures, les clients acquièrent un droit sur les biens du propriétaire du service public et ont donc droit à une partie du profit tiré de leur vente; (2) le pouvoir de la Commission d'autoriser ou non la vente des biens d'un service public emporte, par nécessité, celui d'assujettir l'autorisation à une certaine répartition du produit de la vente. La doctrine de la compétence par déduction nécessaire est au cœur de la deuxième prétention de la Ville. Je ne peux faire droit ni à l'une ni à l'autre de ces prétentions qui, à mon avis, sont diamétralement contraires au droit applicable, comme le révèle ci-après l'examen du contexte global.

Après un bref rappel historique, je me pencherai sur la principale fonction de la Commission, l'établissement des tarifs, puis sur les pouvoirs accéssoires qui peuvent être déduits du contexte.

#### 2.3.3.1 *Historique et contexte général*

Les services publics sont réglementés en Alberta depuis la création en 1915 de l'organisme appelé Board of Public Utility Commissioners en vertu de la loi intitulée *The Public Utilities Act*, S.A. 1915, ch. 6, inspirée d'une loi américaine similaire : H. R. Milner, « Public Utility Rate Control in Alberta » (1930), 8 *R. du B. can.* 101, p. 101. Bien qu'il faille aborder avec circonspection la jurisprudence et la doctrine américaines dans ce domaine — les régimes politiques des États-Unis et du Canada étant fort différents, tout comme leurs régimes de droit constitutionnel —, elles éclairent la question.

Suivant *The Public Utilities Act*, la première commission des services publics, composée de

52

53

54

55

three-member tribunal to provide general supervision of all public utilities (s. 21), to investigate rates (s. 23), to make orders regarding equipment (s. 24), and to require every public utility to file with it complete schedules of rates (s. 23). Of interest for our purposes, the 1915 statute also required public utilities to obtain the approval of the Board of Public Utility Commissioners before selling any property when outside the ordinary course of their business (s. 29(g)).

56 The Alberta Energy and Utilities Board was created in February 1995 by the amalgamation of the Energy Resources Conservation Board and the Public Utilities Board (see Canadian Institute of Resources Law, *Canada Energy Law Service: Alberta* (loose-leaf ed.), at p. 30-3101). Since then, all matters under the jurisdiction of the Energy Resources Conservation Board and the Public Utilities Board have been handled by the Alberta Energy and Utilities Board and are within its exclusive jurisdiction. The Board has all of the powers, rights and privileges of its two predecessor boards (AEUBA, ss. 13, 15(1); GUA, s. 59).

57 In addition to the powers found in the 1915 statute, which have remained virtually the same in the present PUBA, the Board now benefits from the following express powers to:

1. make an order respecting the improvement of the service or commodity (PUBA, s. 80(b));
2. approve the issue by the public utility of shares, stocks, bonds and other evidences of indebtedness (GUA, s. 26(2)(a); PUBA, s. 101(2)(a));
3. approve the lease, mortgage, disposition or encumbrance of the public utility's property, franchises, privileges or rights (GUA, s. 26(2)(d)(i); PUBA, s. 101(2)(d)(i));
4. approve the merger or consolidation of the public utility's property, franchises, privileges or rights (GUA, s. 26(2)(d)(ii); PUBA, s. 101(2)(d)(ii)); and

trois membres, surveillait de manière générale tous les services publics (art. 21), enquêtait sur les tarifs (art. 23), rendait des ordonnances concernant l'équipement (art. 24) et exigeait que chacun des services publics lui remette la liste complète de ses tarifs (art. 23). Signalons pour les besoins du présent pourvoi que la loi de 1915 exigeait également d'un service public qu'il obtienne de l'organisme l'autorisation de vendre un bien en dehors du cours normal de ses activités (al. 29g)).

La Commission a été créée en février 1995 par le fusionnement de l'Energy Resources Conservation Board et de la Public Utilities Board (voir Institut canadien du droit des ressources, *Canada Energy Law Service : Alberta* (éd. feuilles mobiles), p. 30-3101). Dès lors, toutes les affaires qui étaient du ressort des organismes fusionnés relevaient de sa compétence exclusive. La Commission a tous les pouvoirs, les droits et les privilèges des organismes auxquels elle a succédé (AEUBA, art. 13, par. 15(1); GUA, art. 59).

Outre les pouvoirs prévus dans la loi de 1915, qui sont pratiquement identiques à ceux que confère actuellement la PUBA, la Commission est aujourd'hui investie des pouvoirs exprès suivants :

1. rendre une ordonnance concernant l'amélioration du service ou du produit (PUBA, al. 80b));
2. autoriser l'entreprise de services publics à émettre des actions, des obligations ou d'autres titres d'emprunt (GUA, al. 26(2)a); PUBA, al. 101(2)a);
3. autoriser l'entreprise de services publics à aliéner ou à grever ses biens, concessions, privilèges ou droits, notamment en les louant ou en les hypothéquant (GUA, sous-al. 26(2)d)(i); PUBA, sous-al. 101(2)d)(i));
4. autoriser la fusion ou le regroupement des biens, concessions, privilèges ou droits de l'entreprise de services publics (GUA, sous-al. 26(2)d)(ii); PUBA, sous-al. 101(2)d)(ii));

5. authorize the sale or permit to be made on the public utility's book a transfer of any share of its capital stock to a corporation that would result in the vesting in that corporation of more than 50 percent of the outstanding capital stock of the owner of the public utility (GUA, s. 27(1); PUBA, s. 102(1)).

It goes without saying that public utilities are very limited in the actions they can take, as evidenced from the above list. Nowhere is there a mention of the authority to allocate proceeds from a sale or the discretion of the Board to interfere with ownership rights.

Even in 1995 when the legislature decided to form the Alberta Energy and Utilities Board, it did not see fit to modify the PUBA or the GUA to provide the new Board with the power to allocate the proceeds of a sale even though the controversy surrounding this issue was full-blown (see, e.g., *Re Alberta Government Telephones*, Alta. P.U.B., Decision No. E84081; *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. P.U.B., Decision No. E84116). It is a well-established principle that the legislature is presumed to have a mastery of existing law, both common law and statute law (see Sullivan, at pp. 154-55). It is also presumed to have known all of the circumstances surrounding the adoption of new legislation.

Although the Board may seem to possess a variety of powers and functions, it is manifest from a reading of the AEUBA, the PUBA and the GUA that the principal function of the Board in respect of public utilities is the determination of rates. Its power to supervise the finances of these companies and their operations, although wide, is in practice incidental to fixing rates (see Milner, at p. 102; Brown, at p. 2-16.6). Estey J., speaking for the majority of this Court in *Atco Ltd.*, at p. 576, echoed this view when he said:

It is evident from the powers accorded to the Board by the legislature in both statutes mentioned above that the legislature has given the Board a mandate of the widest proportions to safeguard the public interest in the nature and quality of the service provided to the

5. autoriser la vente d'actions de l'entreprise de services publics à une société ou l'inscription dans ses registres de toute cession d'actions à une société lorsque la vente ou la cession ferait en sorte que cette société détienne plus de 50 pour 100 des actions en circulation du propriétaire de l'entreprise de services publics (GUA, par. 27(1); PUBA, par. 102(1)).

Il appert donc de cette énumération qu'une entreprise de services publics a une marge de manœuvre très limitée. Il n'est fait mention ni du pouvoir d'attribuer le produit de la vente ni du pouvoir discrétionnaire de porter atteinte au droit de propriété.

Même lorsque le législateur a décidé de créer la Commission en 1995, il n'a pas jugé opportun de modifier la PUBA ou la GUA pour donner au nouvel organisme le pouvoir d'attribuer le produit d'une vente. Pourtant, la question suscitait déjà la controverse (voir, p. ex., *Re Alberta Government Telephones*, Alta. P.U.B., Décision n° E84081, et *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. P.U.B., Décision n° E84116). Selon un principe bien établi, le législateur est présumé connaître parfaitement le droit existant, qu'il s'agisse de la common law ou du droit d'origine législative (voir Sullivan, p. 154-155). Il est également censé être au fait de toutes les circonstances entourant l'adoption de la nouvelle loi.

Bien que la Commission puisse sembler posséder toute une gamme d'attributions et de fonctions, il ressort de l'AEUBA, de la PUBA et de la GUA que son principal mandat, à l'égard des entreprises de services publics, est l'établissement de tarifs. Son pouvoir de surveiller les finances et le fonctionnement de ces entreprises est certes vaste mais, en pratique, il est accessoire à sa fonction première (voir Milner, p. 102; Brown, p. 2-16.6). S'exprimant au nom des juges majoritaires dans *Atco Ltd.*, le juge Estey a abondé dans ce sens (p. 576) :

Il ressort des pouvoirs que le législateur a accordé[s] à la Commission dans les deux lois mentionnées ci-dessus, qu'il a investi la Commission du mandat très général de veiller aux intérêts du public quant à la nature et à la qualité des services rendus à la collectivité par

58

59

60

community by the public utilities. Such an extensive regulatory pattern must, for its effectiveness, include the right to control the combination or, as the legislature says, “the union” of existing systems and facilities. This no doubt has a direct relationship with the rate-fixing function which ranks high in the authority and functions assigned to the Board. [Emphasis added.]

In fact, even the Board itself, on its website (<http://www.eub.gov.ab.ca/BBS/eubinfo/default.htm>), describes its functions as follows:

We regulate the safe, responsible, and efficient development of Alberta’s energy resources: oil, natural gas, oil sands, coal, and electrical energy; and the pipelines and transmission lines to move the resources to market. On the utilities side, we regulate rates and terms of service of investor-owned natural gas, electric, and water utility services, as well as the major intra-Alberta gas transmission system, to ensure that customers receive safe and reliable service at just and reasonable rates. [Emphasis added.]

61 The process by which the Board sets the rates is therefore central and deserves some attention in order to ascertain the validity of the City’s first argument.

### 2.3.3.2 *Rate Setting*

62 Rate regulation serves several aims — sustainability, equity and efficiency — which underlie the reasoning as to how rates are fixed:

. . . the regulated company must be able to finance its operations, and any required investment, so that it can continue to operate in the future. . . . Equity is related to the distribution of welfare among members of society. The objective of sustainability already implies that shareholders should not receive “too low” a return (and defines this in terms of the reward necessary to ensure continued investment in the utility), while equity implies that their returns should not be “too high”.

(R. Green and M. Rodriguez Pardina, *Resetting Price Controls for Privatized Utilities: A Manual for Regulators* (1999), at p. 5)

63 These goals have resulted in an economic and social arrangement dubbed the “regulatory

les entreprises de services publics. Un régime de réglementation aussi vaste doit, pour être efficace, comprendre le droit de contrôler les réunions ou, pour reprendre l’expression du législateur, « l’union » des entreprises et installations existantes. Cela a sans aucun doute un rapport direct avec la fonction de fixation des tarifs qui constitue un des pouvoirs les plus importants attribués à la Commission. [Je souligne.]

Voici d’ailleurs comment la Commission décrit elle-même ses fonctions sur son site Internet (<http://www.eub.gov.ab.ca/BBS/eubinfo/default.htm>) :

[TRADUCTION] La Commission régleme l’exploitation sûre, responsable et efficace des ressources énergétiques de l’Alberta — pétrole, gaz naturel, sables bitumineux, charbon et électricité — ainsi que les pipelines et les lignes de transport servant à l’acheminement vers les marchés. En ce qui a trait aux services publics, elle régleme les tarifs des services de gaz naturel, d’électricité et d’eau appartenant au privé et le niveau de service y afférent, ainsi que les principaux réseaux de transport de gaz en Alberta, afin que les clients obtiennent des services sûrs et fiables à un prix juste et raisonnable. [Je souligne.]

Le processus par lequel la Commission fixe les tarifs est donc fondamental et son examen s’impose pour statuer sur la première prétention de la Ville.

### 2.3.3.2 *Établissement des tarifs*

La réglementation tarifaire a plusieurs objectifs — viabilité, équité et efficacité — qui expliquent le mode de fixation des tarifs :

[TRADUCTION] . . . l’entreprise réglemée doit être en mesure de financer ses activités et tout investissement nécessaire à la poursuite de ses activités. [ . . . ] L’équité est liée à la redistribution de la richesse dans la société. L’objectif de la viabilité suppose déjà que les actionnaires ne doivent pas réaliser un « trop faible » rendement (défini comme la gratification requise pour assurer l’investissement continu dans l’entreprise), alors que celui de l’équité implique qu’ils ne doivent pas obtenir un rendement « trop élevé ».

(R. Green et M. Rodriguez Pardina, *Resetting Price Controls for Privatized Utilities : A Manual for Regulators* (1999), p. 5)

Ces objectifs sont à l’origine d’un arrangement économique et social appelé « pacte

compact”, which ensures that all customers have access to the utility at a fair price — nothing more. As I will further explain, it does not transfer onto the customers any property right. Under the regulatory compact, the regulated utilities are given exclusive rights to sell their services within a specific area at rates that will provide companies the opportunity to earn a fair return for their investors. In return for this right of exclusivity, utilities assume a duty to adequately and reliably serve all customers in their determined territories, and are required to have their rates and certain operations regulated (see Black, at pp. 356-57; Milner, at p. 101; *Atco Ltd.*, at p. 576; *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1929] S.C.R. 186 (“*Northwestern 1929*”), at pp. 192-93).

Therefore, when interpreting the broad powers of the Board, one cannot ignore this well-balanced regulatory arrangement which serves as a backdrop for contextual interpretation. The object of the statutes is to protect both the customer *and* the investor (Milner, at p. 101). The arrangement does not, however, cancel the private nature of the utility. In essence, the Board is responsible for maintaining a tariff that enhances the economic benefits to consumers and investors of the utility.

The Board derives its power to set rates from both the GUA (ss. 16, 17 and 36 to 45) and the PUBA (ss. 89 to 95). The Board is mandated to fix “just and reasonable . . . rates” (PUBA, s. 89(a); GUA, s. 36(a)). In the establishment of these rates, the Board is directed to “determine a rate base for the property of the owner” and “fix a fair return on the rate base” (GUA, s. 37(1)). This Court, in *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684 (“*Northwestern 1979*”), at p. 691, adopted the following description of the process:

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

réglementaire » qui garantit à tous les clients l'accès au service public à un prix raisonnable, sans plus, et qui, je l'explique plus loin, ne transmet aucun droit de propriété aux clients. Le pacte réglementaire accorde en fait aux entreprises réglementées le droit exclusif de vendre leurs services dans une région donnée à des tarifs leur permettant de réaliser un juste rendement au bénéfice de leurs actionnaires. En contrepartie de ce monopole, elles ont l'obligation d'offrir un service adéquat et fiable à tous les clients d'un territoire donné et voient leurs tarifs et certaines de leurs activités assujettis à la réglementation (voir Black, p. 356-357; Milner, p. 101; *Atco Ltd.*, p. 576; *Northwestern Utilities Ltd. c. City of Edmonton*, [1929] R.C.S. 186 (« *Northwestern 1929* »), p. 192-193).

Par conséquent, lorsqu'il s'agit d'interpréter les vastes pouvoirs de la Commission, on ne peut faire abstraction de ce subtil compromis servant de toile de fond à l'interprétation contextuelle. L'objet de la législation est de protéger le client *et* l'investisseur (Milner, p. 101). Le pacte ne supprime pas le caractère privé de l'entreprise. La Commission a essentiellement pour mandat d'établir une tarification qui accroît les avantages financiers des consommateurs et des investisseurs.

Elle tient son pouvoir de fixer les tarifs à la fois de la GUA (art. 16 et 17 et art. 36 à 45) et de la PUBA (art. 89 à 95). Il lui incombe de fixer des [TRADUCTION] « tarifs [ . . . ] justes et raisonnables » (PUBA, al. 89a); GUA, al. 36a)). Pour le faire, elle doit [TRADUCTION] « établi[r] une base tarifaire pour les biens du propriétaire » et « fixe[r] un juste rendement par rapport à cette base tarifaire » (GUA, par. 37(1)). Dans *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684 (« *Northwestern 1979* »), p. 691, notre Cour a décrit le processus comme suit :

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



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.

(See also *Re Canadian Western Natural Gas Co.*, Alta. P.U.B., Decision No. E84113, October 12, 1984, at p. 23; *Re Union Gas Ltd. and Ontario Energy Board* (1983), 1 D.L.R. (4th) 698 (Ont. Div. Ct.), at pp. 701-2.)

66 Consequently, when determining the rate base, the Board is to give due consideration (GUA, s. 37(2)):

- (a) to the cost of the property when first devoted to public use and to prudent acquisition cost to the owner of the gas utility, less depreciation, amortization or depletion in respect of each, and
- (b) to necessary working capital.

67 The fact that the utility is given the opportunity to make a profit on its services and a fair return on its investment in its assets should not and cannot stop the utility from benefiting from the profits which follow the sale of assets. Neither is the utility protected from losses incurred from the sale of assets. In fact, the wording of the sections quoted above suggests that the ownership of the assets is clearly that of the utility; ownership of the asset and entitlement to profits or losses upon its realization are one and the same. The equity investor expects to receive the net revenues after all costs are paid, equal to the present value of original investment at the time of that investment. The disbursement of some portions of the residual amount of net revenue, by after-the-fact reallocation to rate-paying customers, undermines that investment process:

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.

(Voir également *Re Canadian Western Natural Gas Co.*, Alta. P.U.B., Décision n° E84113, 12 octobre 1984, p. 23; *Re Union Gas Ltd. and Ontario Energy Board* (1983), 1 D.L.R. (4th) 698 (C. div. Ont.), p. 701-702.)

Pour établir la base tarifaire, la Commission tient donc compte (GUA, par. 37(2)) :

[TRADUCTION]

- a) du coût du bien lors de son affectation initiale à l’utilisation publique et de sa juste valeur d’acquisition pour le propriétaire du service de gaz, moins la dépréciation, l’amortissement et l’épuisement;
- b) du capital nécessaire.

Le fait que l’on donne au service public la possibilité de tirer un profit de la prestation du service et de bénéficier d’un juste rendement de son actif ne peut ni ne devrait l’empêcher d’encaisser le bénéfice résultant de la vente d’un élément d’actif. L’entreprise n’est d’ailleurs pas non plus à l’abri de la perte pouvant en découler. Il ressort du libellé des dispositions précitées que les biens appartiennent à l’entreprise de services publics. Droit de propriété sur les biens et droit au profit ou à la perte lors de leur réalisation vont de pair. L’investisseur s’attend à toucher le produit net, une fois tous les frais payés, soit l’équivalent de la valeur actualisée de l’investissement initial. Le versement aux clients d’une partie du produit net restant, à l’issue d’une nouvelle répartition, sape le processus d’investissement : MacAvoy et Sidak, p. 244. À vrai dire, les

MacAvoy and Sidak, at p. 244. In fact, speculation would accrue even more often should the public utility, through its shareholders, not be the one to benefit from the possibility of a profit, as investors would expect to receive a larger premium for their funds through the only means left available, the return on their original investment. In addition, they would be less willing to accept any risk.

Thus, can it be said, as alleged by the City, that the customers have a property interest in the utility? Absolutely not: that cannot be so, as it would mean that fundamental principles of corporate law would be distorted. Through the rates, the customers pay an amount for the regulated service that equals the cost of the service and the necessary resources. They do not by their payment implicitly purchase the asset from the utility's investors. The payment does not incorporate acquiring ownership or control of the utility's assets. The ratepayer covers the cost of using the service, not the holding cost of the assets themselves: "A utility's customers are not its owners, for they are not residual claimants": MacAvoy and Sidak, at p. 245 (see also p. 237). Ratepayers have made no investment. Shareholders have and they assume all risks as the residual claimants to the utility's profit. Customers have only "the risk of a price change resulting from any (authorized) change in the cost of service. This change is determined only periodically in a tariff review by the regulator" (MacAvoy and Sidak, at p. 245).

In this regard, I agree with ATCO when it asserts in its factum, at para. 38:

The property in question is as fully the private property of the owner of the utility as any other asset it owns. Deployment of the asset in utility service does not create or transfer any legal or equitable rights in that property for ratepayers. Absent any such interest, any taking such as ordered by the Board is confiscatory . . . .

Wittmann J.A., at the Court of Appeal, said it best when he stated:

Consumers of utilities pay for a service, but by such payment, do not receive a proprietary right in the

opérations de spéculation seraient encore plus fréquentes si le service public et ses actionnaires ne touchaient pas le profit éventuel, car les investisseurs s'attendraient à obtenir une meilleure prime de la seule manière alors possible, le rendement de la mise de fonds initiale; en outre, ils seraient moins disposés à courir un risque.

La Ville a-t-elle raison alors de prétendre que les clients ont un droit de propriété sur le service public? Absolument pas. Sinon, les principes fondamentaux du droit des sociétés seraient dénaturés. En acquittant sa facture, le client paie pour le service réglementé un montant équivalant au coût du service et des ressources nécessaires. Il ne se porte pas implicitement acquéreur des biens des investisseurs. Le paiement n'emporte pas l'acquisition d'un droit de propriété ou de possession sur les biens. Le client acquitte le prix du service, à l'exclusion du coût de possession des biens eux-mêmes : [TRADUCTION] « Le client d'un service public n'en est pas le propriétaire puisqu'il n'a pas droit au reliquat des biens » : MacAvoy et Sidak, p. 245 (voir également p. 237). Le client n'a rien investi. Les actionnaires, eux, ont investi des fonds et assument tous les risques car ils touchent le profit restant. Le client court seulement le [TRADUCTION] « risque que le prix change par suite de la modification (autorisée) du coût du service, ce qui n'arrive que périodiquement lors de la révision des tarifs par l'organisme de réglementation » (MacAvoy et Sidak, p. 245).

Je suis d'accord avec ce qu'affirme ATCO à ce sujet au par. 38 de son mémoire :

[TRADUCTION] Les biens en cause appartiennent au propriétaire du service public tout comme ses autres biens. Nul droit issu de la loi ou de l'équité n'est conféré ou transmis au client à l'égard d'un bien du fait de son affectation à un service public. Faute d'un tel droit, une appropriation, comme celle ordonnée par la Commission, a un effet confiscatoire . . . .

Comme l'a si bien dit le juge Wittmann, de la Cour d'appel :

[TRADUCTION] Le client d'un service public paie un service, mais n'obtient aucun droit de propriété sur les

assets of the utility company. Where the calculated rates represent the fee for the service provided in the relevant period of time, ratepayers do not gain equitable or legal rights to non-depreciable assets when they have paid only for the use of those assets. [Emphasis added; para. 64.]

I fully adopt this conclusion. The Board misdirected itself by confusing the interests of the customers in obtaining safe and efficient utility service with an interest in the underlying assets owned only by the utility. While the utility has been compensated for the services provided, the customers have provided no compensation for receiving the benefits of the subject property. The argument that assets purchased are reflected in the rate base should not cloud the issue of determining who is the appropriate owner and risk bearer. Assets are indeed considered in rate setting, as a factor, and utilities cannot sell an asset used in the service to create a profit and thereby restrict the quality or increase the price of service. Despite the consideration of utility assets in the rate-setting process, shareholders are the ones solely affected when the actual profits or losses of such a sale are realized; the utility absorbs losses and gains, increases and decreases in the value of assets, based on economic conditions and occasional unexpected technical difficulties, but continues to provide certainty in service both with regard to price and quality. There can be a default risk affecting ratepayers, but this does not make ratepayers residual claimants. While I do not wish to unduly rely on American jurisprudence, I would note that the leading U.S. case on this point is *Duquesne Light Co. v. Barasch*, 488 U.S. 299 (1989), which relies on the same principle as was adopted in *Market St. Ry. Co. v. Railroad Commission of State of California*, 324 U.S. 548 (1945).

biens de cette entreprise. Lorsque le tarif établi correspond au prix du service pour la période considérée, le client n'acquiert à l'égard des biens non amortissables aucun droit fondé sur l'équité ou issu de la loi lorsqu'il n'a payé que pour l'utilisation de ces biens. [Je souligne; par. 64.]

Je suis entièrement d'accord. La Commission s'est méprise en confondant le droit des clients à un service sûr et efficace avec le droit sur les biens affectés à la prestation de ce service et dont l'entreprise est l'unique propriétaire. Alors que l'entreprise a été rémunérée pour le service fourni, les clients n'ont versé aucune contrepartie en échange du profit tiré de la vente des biens. L'argument voulant que les biens achetés soient pris en compte dans l'établissement de la base tarifaire ne doit pas embrouiller la question de savoir qui est le véritable titulaire du droit de propriété sur les biens et qui supporte les risques y afférents. Les biens comptent effectivement parmi les facteurs considérés pour fixer les tarifs, et un service public ne peut vendre un bien affecté à la prestation du service pour réaliser un profit et, ce faisant, diminuer la qualité du service ou majorer son prix. Même si les biens du service public sont pris en compte dans l'établissement de la base tarifaire, les actionnaires sont les seuls touchés lorsque la vente donne lieu à un profit ou à une perte. L'entreprise absorbe les pertes et les gains, l'appréciation ou la dépréciation des biens, eu égard à la conjoncture économique et aux défaillances techniques imprévues, mais elle continue de fournir un service fiable sur le plan de la qualité et du prix. Le client peut courir le risque que l'entreprise manque à ses obligations, mais cela ne lui donne pas droit au reliquat des biens. Sans m'appuyer indûment sur la jurisprudence américaine, je signale qu'aux États-Unis, l'arrêt de principe en la matière est *Duquesne Light Co. c. Barasch*, 488 U.S. 299 (1989), qui s'appuie sur le même principe que celui appliqué dans l'arrêt *Market St. Ry. Co. c. Railroad Commission of State of California*, 324 U.S. 548 (1945).

70

Furthermore, one has to recognize that utilities are not Crown entities, fraternal societies or cooperatives, or mutual companies, although they have a "public interest" aspect which is to supply the public with a necessary service (in the present case,

De plus, il faut reconnaître qu'une entreprise de services publics n'est pas une société d'État, une association d'assistance mutuelle, une coopérative ou une société mutuelle même si elle sert « l'intérêt public » en fournissant à la collectivité un service

the provision of natural gas). The capital invested is not provided by the public purse or by the customers; it is injected into the business by private parties who expect as large a return on the capital invested in the enterprise as they would receive if they were investing in other securities possessing equal features of attractiveness, stability and certainty (see *Northwestern 1929*, at p. 192). This prospect will necessarily include any gain or loss that is made if the company divests itself of some of its assets, i.e., land, buildings, etc.

From my discussion above regarding the property interest, the Board was in no position to proceed with an implicit refund by allocating to ratepayers the profits from the asset sale because it considered ratepayers had paid excessive rates for services in the past. As such, the City's first argument must fail. The Board was seeking to rectify what it perceived as a historic over-compensation to the utility by ratepayers. There is no power granted in the various statutes for the Board to execute such a refund in respect of an erroneous perception of past over-compensation. It is well established throughout the various provinces that utilities boards do not have the authority to retroactively change rates (*Northwestern 1979*, at p. 691; *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co.* (1981), 126 D.L.R. (3d) 705 (Alta. C.A.), at p. 715, leave to appeal refused, [1981] 2 S.C.R. vii; *Re Dow Chemical Canada Inc.* (C.A.), at pp. 734-35). But more importantly, it cannot even be said that there was over-compensation: the rate-setting process is a speculative procedure in which both the ratepayers and the shareholders jointly carry their share of the risk related to the business of the utility (see MacAvoy and Sidak, at pp. 238-39).

### 2.3.3.3 *The Power to Attach Conditions*

As its second argument, the City submits that the power to allocate the proceeds from the sale of the utility's assets is necessarily incidental to the express powers conferred on the Board by the AEUBA, the GUA and the PUBA. It argues that the Board must necessarily have the power to allocate sale proceeds as part of its discretionary power to approve or refuse to approve a sale of assets. It

nécessaire (en l'occurrence, la distribution du gaz naturel). Son capital ne provient pas des pouvoirs publics ou des clients, mais d'investisseurs privés qui escomptent un rendement aussi élevé que celui offert par d'autres placements présentant les mêmes caractéristiques d'attractivité, de stabilité et de certitude (voir *Northwestern 1929*, p. 192). Les actionnaires s'attendent donc nécessairement à toucher le gain ou à subir la perte résultant de l'aliénation d'un élément d'actif de l'entreprise, comme un terrain ou un bâtiment.

Il appert de l'analyse qui précède portant sur le droit de propriété que la Commission ne pouvait effectuer un remboursement tacite en attribuant aux clients le profit tiré de la vente des biens au motif que les tarifs avaient été excessifs dans le passé. C'est pourquoi la première prétention de la Ville doit être rejetée. La Commission a tenté de remédier à une supposée rétribution excessive de l'entreprise de services publics par ses clients. Or, aucune des lois applicables ne lui confère le pouvoir d'effectuer un tel remboursement à partir d'une telle perception erronée. La jurisprudence des différentes provinces confirme que les organismes de réglementation n'ont pas le pouvoir de modifier les tarifs rétroactivement (*Northwestern 1979*, p. 691; *Re Coseka Resources Ltd. and Saratoga Processing Co.* (1981), 126 D.L.R. (3d) 705 (C.A. Alb.), p. 715, autorisation d'appel refusée, [1981] 2 R.C.S. vii; *Re Dow Chemical Canada Inc.* (C.A.), p. 734-735). Qui plus est, on ne peut même pas dire qu'il y a eu paiement excessif : la tarification est un processus conjectural où clients et actionnaires assument ensemble leur part du risque lié aux activités de l'entreprise de services publics (voir MacAvoy et Sidak, p. 238-239).

### 2.3.3.3 *Le pouvoir d'imposer des conditions*

La Ville soutient en second lieu que le pouvoir d'attribuer le produit de la vente des biens d'un service public est nécessairement accessoire aux pouvoirs exprès que confèrent à la Commission l'AEUBA, la GUA et la PUBA. Elle fait valoir que la Commission a nécessairement ce pouvoir lorsqu'elle exerce celui — discrétionnaire — d'autoriser ou non la vente d'éléments d'actifs, puisqu'elle

71

72

submits that this results from the fact that the Board is allowed to attach any condition to an order it makes approving such a sale. I disagree.

73

The City seems to assume that the doctrine of jurisdiction by necessary implication applies to “broadly drawn powers” as it does for “narrowly drawn powers”; this cannot be. The Ontario Energy Board in its decision in *Re Consumers’ Gas Co.*, E.B.R.O. 410-II/411-II/412-II, March 23, 1987, at para. 4.73, enumerated the circumstances when the doctrine of jurisdiction by necessary implication may be applied:

- \* [when] the jurisdiction sought is necessary to accomplish the objectives of the legislative scheme and is essential to the Board fulfilling its mandate;
- \* [when] the enabling act fails to explicitly grant the power to accomplish the legislative objective;
- \* [when] the mandate of the Board is sufficiently broad to suggest a legislative intention to implicitly confer jurisdiction;
- \* [when] the jurisdiction sought must not be one which the Board has dealt with through use of expressly granted powers, thereby showing an absence of necessity; and
- \* [when] the Legislature did not address its mind to the issue and decide against conferring the power upon the Board.

(See also *Brown*, at p. 2-16.3.)

74

In light of the above, it is clear that the doctrine of jurisdiction by necessary implication will be of less help in the case of broadly drawn powers than for narrowly drawn ones. Broadly drawn powers will necessarily be limited to only what is rationally related to the purpose of the regulatory framework. This is explained by Professor Sullivan, at p. 228:

In practice, however, purposive analysis makes the powers conferred on administrative bodies almost infinitely elastic. Narrowly drawn powers can be understood to include “by necessary implication” all that is needed to enable the official or agency to achieve the

peut assortir de toute condition l’ordonnance autorisant la vente. Je ne suis pas d’accord.

La Ville semble tenir pour acquis que la doctrine de la compétence par déduction nécessaire s’applique tout autant aux pouvoirs « définis largement » qu’à ceux qui sont « biens circonscrits ». Ce ne saurait être le cas. Dans sa décision *Re Consumers’ Gas Co.*, E.B.R.O. 410-II/411-II/412-II, 23 mars 1987, par. 4.73, la Commission de l’énergie de l’Ontario a énuméré les situations dans lesquelles s’applique la doctrine de la compétence par déduction nécessaire :

[TRADUCTION]

- \* la compétence alléguée est nécessaire à la réalisation des objectifs du régime législatif et essentielle à l’exécution du mandat de la Commission;
- \* la loi habilitante ne confère pas expressément le pouvoir de réaliser l’objectif législatif;
- \* le mandat de la Commission est suffisamment large pour donner à penser que l’intention du législateur était de lui conférer une compétence tacite;
- \* la Commission n’a pas à exercer la compétence alléguée en s’appuyant sur des pouvoirs expressément conférés, démontrant ainsi l’absence de nécessité;
- \* le législateur n’a pas envisagé la question et ne s’est pas prononcé contre l’octroi du pouvoir à la Commission.

(Voir également *Brown*, p. 2-16.3.)

Il est donc clair que la doctrine de la compétence par déduction nécessaire sera moins utile dans le cas de pouvoirs largement définis que dans celui de pouvoirs bien circonscrits. Les premiers seront nécessairement interprétés de manière à ne s’appliquer qu’à ce qui est rationnellement lié à l’objet de la réglementation. C’est ce qu’explique la professeure Sullivan, à la p. 228 :

[TRADUCTION] En pratique, toutefois, l’analyse téléologique rend les pouvoirs conférés aux organismes administratifs presque infiniment élastiques. Un pouvoir bien circonscrit peut englober, par « déduction nécessaire », tout ce qui est requis pour que le responsable

purpose for which the power was granted. Conversely, broadly drawn powers are understood to include only what is rationally related to the purpose of the power. In this way the scope of the power expands or contracts as needed, in keeping with the purpose. [Emphasis added.]

In the case at bar, s. 15 of the AEUBA, which allows the Board to impose additional conditions when making an order, appears at first glance to be a power having infinitely elastic scope. However, in my opinion, the attempt by the City to use it to augment the powers of the Board in s. 26(2) of the GUA must fail. The Court must construe s. 15(3) of the AEUBA in accordance with the purpose of s. 26(2).

MacAvoy and Sidak, in their article, at pp. 234-36, suggest three broad reasons for the requirement that a sale must be approved by the Board:

1. It prevents the utility from degrading the quality, or reducing the quantity, of the regulated service so as to harm consumers;
2. It ensures that the utility maximizes the aggregate economic benefits of its operations, and not merely the benefits flowing to some interest group or stakeholder; and
3. It specifically seeks to prevent favoritism toward investors.

Consequently, in order to impute jurisdiction to a regulatory body to allocate proceeds of a sale, there must be evidence that the exercise of that power is a practical necessity for the regulatory body to accomplish the objects prescribed by the legislature, something which is absent in this case (see *National Energy Board Act (Can.) (Re)*, [1986] 3 F.C. 275 (C.A.)). In order to meet these three goals, it is not necessary for the Board to have control over which party should benefit from the sale proceeds. The public interest component cannot be said to be sufficient to impute to the Board the power to allocate all the profits pursuant to the sale of assets. In fact, it is not necessary for the Board in

ou l'organisme puisse accomplir l'objet de son octroi. À l'inverse, on considère qu'un pouvoir largement défini vise uniquement ce qui est rationnellement lié à son objet. Il s'ensuit qu'un pouvoir a une portée qui augmente ou diminue au besoin, en fonction de son objet. [Je souligne.]

En l'espèce, l'art. 15 de l'AEUBA, qui permet à la Commission d'imposer des conditions supplémentaires dans le cadre d'une ordonnance, paraît à première vue conférer un pouvoir dont la portée est infiniment élastique. J'estime cependant que la Ville ne saurait y avoir recours pour accroître les pouvoirs que le par. 26(2) de la GUA confère à la Commission. Notre Cour doit interpréter le par. 15(3) de l'AEUBA conformément à l'objet du par. 26(2).

Dans leur article, MacAvoy et Sidak avancent trois raisons principales d'exiger qu'une vente soit autorisée par la Commission (p. 234-236) :

1. éviter que l'entreprise de services publics ne diminue qualitativement ou quantitativement le service réglementé et ne cause de la sorte un préjudice aux clients;
2. garantir que l'entreprise maximisera l'ensemble des avantages financiers tirés de ses activités, et non seulement ceux destinés à certains groupes d'intérêt ou d'autres intéressés;
3. éviter précisément que les investisseurs ne soient favorisés.

Par conséquent, pour qu'un organisme de réglementation ait le pouvoir d'attribuer le produit d'une vente, la preuve doit établir que ce pouvoir lui est nécessaire dans les faits pour atteindre les objectifs de la loi, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (voir l'arrêt *Loi sur l'Office national de l'énergie (Can.) (Re)*, [1986] 3 C.F. 275 (C.A.)). Pour satisfaire aux trois exigences susmentionnées, il n'est pas nécessaire que la Commission détermine qui touchera le produit de la vente. Le volet intérêt public ne peut à lui seul lui conférer le pouvoir d'attribuer la totalité du profit tiré de la vente de biens. En fait, il n'est pas nécessaire à l'accomplissement de son mandat qu'elle puisse ordonner à l'entreprise de services

75

76

77

carrying out its mandate to order the utility to surrender the bulk of the proceeds from a sale of its property in order for that utility to obtain approval for a sale. The Board has other options within its jurisdiction which do not involve the appropriation of the sale proceeds, the most obvious one being to refuse to approve a sale that will, in the Board's view, affect the quality and/or quantity of the service offered by the utility or create additional operating costs for the future. This is not to say that the Board can never attach a condition to the approval of sale. For example, the Board could approve the sale of the assets on the condition that the utility company gives undertakings regarding the replacement of the assets and their profitability. It could also require as a condition that the utility reinvest part of the sale proceeds back into the company in order to maintain a modern operating system that achieves the optimal growth of the system.

78

In my view, allowing the Board to confiscate the net gain of the sale under the pretence of protecting rate-paying customers and acting in the "public interest" would be a serious misconception of the powers of the Board to approve a sale; to do so would completely disregard the economic rationale of rate setting, as I explained earlier in these reasons. Such an attempt by the Board to appropriate a utility's excess net revenues for ratepayers would be highly sophisticated opportunism and would, in the end, simply increase the utility's capital costs (MacAvoy and Sidak, at p. 246). At the risk of repeating myself, a public utility is first and foremost a private business venture which has as its goal the making of profits. This is not contrary to the legislative scheme, even though the regulatory compact modifies the normal principles of economics with various restrictions explicitly provided for in the various enabling statutes. None of the three statutes applicable here provides the Board with the power to allocate the proceeds of a sale and therefore affect the property interests of the public utility.

79

It is well established that potentially confiscatory legislative provision ought to be construed cautiously so as not to strip interested parties of their rights without the clear intention of the

publics de céder la plus grande partie du produit de la vente en contrepartie de l'autorisation accordée. La Commission dispose, dans les limites de sa compétence, d'autres moyens que l'appropriation du produit de la vente, le plus évident étant le refus d'autoriser une vente qui, à son avis, nuira à la qualité ou à la quantité des services offerts ou occasionnera des frais d'exploitation supplémentaires. Ce qui ne veut pas dire qu'elle ne peut jamais assujettir son autorisation à une condition. Par exemple, elle pourrait autoriser la vente à la condition que l'entreprise prenne des engagements en ce qui concerne le remplacement des biens en cause et leur rentabilité. Elle pourrait aussi exiger le réinvestissement d'une partie du produit de la vente dans l'entreprise afin de préserver un système d'exploitation moderne assurant une croissance optimale.

J'estime que permettre la confiscation du gain net tiré de la vente sous prétexte de protéger les clients et d'agir dans l'« intérêt public » c'est se méprendre grandement sur le pouvoir de la Commission d'autoriser ou non une vente et faire totalement abstraction des fondements économiques de la tarification exposés précédemment. S'approprier ainsi un produit net extraordinaire pour le compte des clients serait d'un opportunisme très poussé qui, en fin de compte, se traduirait par une hausse du coût du capital pour l'entreprise (MacAvoy et Sidak, p. 246). Au risque de me répéter, une entreprise de services publics est avant tout une entreprise privée dont l'objectif est de réaliser des profits. Cela n'est pas contraire au régime législatif, même si le pacte réglementaire modifie les principes économiques habituellement applicables, les lois habilitantes prévoyant explicitement différentes limitations. Aucune des trois lois pertinentes en l'espèce ne confère à la Commission le pouvoir d'attribuer le produit de la vente d'un bien et d'empiéter de la sorte sur le droit de propriété de l'entreprise de services publics.

Il est bien établi qu'une disposition législative susceptible d'avoir un effet confiscatoire doit être interprétée avec prudence afin de ne pas dépouiller les parties intéressées de leurs droits lorsque ce

legislation (see Sullivan, at pp. 400-403; Côté, at pp. 482-86; *Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)*, [2000] 2 S.C.R. 919, 2000 SCC 64, at para. 26; *Leiriao v. Val-Bélair (Town)*, [1991] 3 S.C.R. 349, at p. 357; *Hongkong Bank of Canada v. Wheeler Holdings Ltd.*, [1993] 1 S.C.R. 167, at p. 197). Not only is the authority to attach a condition to allocate the proceeds of a sale to a particular party unnecessary for the Board to accomplish its role, but deciding otherwise would lead to the conclusion that a broadly drawn power can be interpreted so as to encroach on the economic freedom of the utility, depriving it of its rights. This would go against the above principles of interpretation.

If the Alberta legislature wishes to confer on ratepayers the economic benefits resulting from the sale of utility assets, it can expressly provide for this in the legislation, as was done by some states in the United States (e.g., Connecticut).

#### 2.4 *Other Considerations*

Under the regulatory compact, customers are protected through the rate-setting process, under which the Board is required to make a well-balanced determination. The record shows that the City did not submit to the Board a general rate review application in response to ATCO's application requesting approval for the sale of the property at issue in this case. Nonetheless, if it chose to do so, this would not have stopped the Board, on its own initiative, from convening a hearing of the interested parties in order to modify and fix just and reasonable rates to give due consideration to any new economic data anticipated as a result of the sale (PUBA, s. 89(a); GUA, ss. 24, 36(a), 37(3), 40) (see Appendix).

#### 2.5 *If Jurisdiction Had Been Found, Was the Board's Allocation Reasonable?*

In light of my conclusion with regard to jurisdiction, it is not necessary to determine whether

n'est pas l'intention manifeste du législateur (voir Sullivan, p. 400-403; Côté, p. 607-613; *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, [2000] 2 R.C.S. 919, 2000 CSC 64, par. 26; *Leiriao c. Val-Bélair (Ville)*, [1991] 3 R.C.S. 349, p. 357; *Banque Hongkong du Canada c. Wheeler Holdings Ltd.*, [1993] 1 R.C.S. 167, p. 197). Non seulement il n'est pas nécessaire, pour s'acquitter de sa mission, que la Commission ait le pouvoir d'attribuer à une partie le produit de la vente qu'elle autorise, mais toute conclusion contraire permettrait d'interpréter un pouvoir largement défini d'une façon qui empiète sur la liberté économique de l'entreprise de services publics, dépouillant cette dernière de ses droits, ce qui irait à l'encontre des principes d'interprétation susmentionnés.

Si l'assemblée législative albertaine souhaite que les clients bénéficient des avantages financiers découlant de la vente des biens d'un service public, elle peut le prévoir expressément dans la loi, à l'instar de certains États américains (le Connecticut, par exemple).

#### 2.4 *Autres considérations*

Dans le cadre du pacte réglementaire, les clients sont protégés par la procédure d'établissement des tarifs à l'issue de laquelle la Commission doit rendre une décision pondérée. Il appert du dossier que la Ville n'a pas saisi la Commission d'une demande d'approbation du tarif général en réponse à celle présentée par ATCO afin d'obtenir l'autorisation de vendre des biens. Néanmoins, si elle l'avait fait, la Commission aurait pu, de son propre chef, convoquer les parties intéressées à une audience afin de fixer de nouveaux tarifs justes et raisonnables tenant dûment compte de la situation financière nouvelle devant résulter de la vente (PUBA, al. 89a); GUA, art. 24, al. 36a), par. 37(3), art. 40) (texte en annexe).

#### 2.5 *À supposer que la Commission ait eu le pouvoir de répartir le produit de la vente, a-t-elle exercé ce pouvoir de manière raisonnable?*

Vu ma conclusion touchant à la compétence, il n'est pas nécessaire de déterminer si la Commission



the Board's exercise of discretion by allocating the sale proceeds as it did was reasonable. Nonetheless, given the reasons of my colleague Binnie J., I will address the issue very briefly. Had I not concluded that the Board lacked jurisdiction, my disposition of this case would have been the same, as I do not believe the Board met a reasonable standard when it exercised its power.

83 I am not certain how one could conclude that the Board's allocation was reasonable when it wrongly assumed that ratepayers had acquired a proprietary interest in the utility's assets because assets were a factor in the rate-setting process, and, moreover, when it explicitly concluded that no harm would ensue to customers from the sale of the asset. In my opinion, when reviewing the substance of the Board's decision, a court must conduct a two-step analysis: first, it must determine whether the order was warranted given the role of the Board to *protect the customers* (i.e., was the order *necessary in the public interest?*); and second, if the first question is answered in the affirmative, a court must then examine the validity of the Board's application of the *TransAlta Formula* (see para. 12 of these reasons), which refers to the difference between net book value and original cost, on the one hand, and appreciation in the value of the asset on the other. For the purposes of this analysis, I view the second step as a mathematical calculation and nothing more. I do not believe it provides the criteria which guides the Board to determine *if it should allocate* part of the sale proceeds to ratepayers. Rather, it merely guides the Board on *what to allocate and how to allocate it* (if it should do so in the first place). It is also interesting to note that there is no discussion of the fact that the book value used in the calculation must be referable solely to the financial statements of the utility.

84 In my view, as I have already stated, the power of the Board to allocate proceeds does not even arise in this case. Even by the Board's own reasoning, it should only exercise its discretion to act in the public interest when customers would be harmed

a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon raisonnable en répartissant le produit de la vente comme elle l'a fait. Toutefois, vu les motifs de mon collègue le juge Binnie, je me penche très brièvement sur la question. Le règlement du pourvoi aurait été le même si j'avais conclu que la Commission avait ce pouvoir, car j'estime que la décision qu'elle a rendue sur son fondement ne satisfaisait pas à la norme de la raisonabilité.

Je ne vois pas très bien comment on pourrait conclure que la répartition était raisonnable, la Commission ayant supposé à tort que les clients avaient acquis un droit de propriété sur les biens de l'entreprise du fait de la prise en compte de ceux-ci dans l'établissement des tarifs et ayant en outre conclu explicitement que la vente des biens ne causerait aucun préjudice aux clients. À mon avis, une cour de justice appelée à contrôler la décision au fond doit se livrer à une analyse en deux étapes. Premièrement, elle doit déterminer si l'ordonnance était justifiée au vu de l'obligation de la Commission de *protéger les clients* (c.-à-d. l'ordonnance était-elle *nécessaire dans l'intérêt public?*). Deuxièmement, dans l'affirmative, elle doit déterminer si la Commission a bien appliqué la *formule TransAlta* (voir le par. 12 des présents motifs), qui renvoie à la différence entre la valeur comptable nette des biens et leur coût historique, d'une part, et à l'appréciation des biens, d'autre part. Pour les besoins de l'analyse, je ne vois dans la deuxième étape qu'une opération mathématique, rien de plus. Je ne crois pas que la *formule TransAlta* oriente la décision de la Commission *d'attribuer ou non* une partie du produit de la vente aux clients. Elle ne préside qu'à la détermination de *ce qui sera attribué et des modalités d'attribution* (lorsqu'elle a décidé qu'il y avait lieu d'attribuer le produit de la vente). Il importe également de signaler que nul ne conteste que seule la valeur comptable figurant dans les états financiers de l'entreprise de services publics doit être utilisée pour le calcul.

Je le répète, la Commission n'était même pas justifiée, à mon sens, d'exercer le pouvoir d'attribuer le produit de la vente. Suivant son raisonnement même, elle ne doit exercer son pouvoir discrétionnaire d'agir dans l'intérêt public que lorsque les

or would face some risk of harm. But the Board was clear: there was no harm or risk of harm in the present situation:

With the continuation of the same level of service at other locations and the acceptance by customers regarding the relocation, the Board is convinced there should be no impact on the level of service to customers as a result of the Sale. In any event, the Board considers that the service level to customers is a matter that can be addressed and remedied in a future proceeding if necessary.

(Decision 2002-037, at para. 54)

After declaring that the customers would not, on balance, be harmed, the Board maintained that, on the basis of the evidence filed, there appeared to be a cost savings to the customers. There was no legitimate customer interest which could or needed to be protected by denying approval of the sale, or by making approval conditional on a particular allocation of the proceeds. Even if the Board had found a possible adverse effect arising from the sale, how could it allocate proceeds now based on an unquantified future potential loss? Moreover, in the absence of any factual basis to support it, I am also concerned with the presumption of bad faith on the part of ATCO that appears to underlie the Board's determination to protect the public from some possible future menace. In any case, as mentioned earlier in these reasons, this determination to protect the public interest is also difficult to reconcile with the actual power of the Board to prevent harm to ratepayers from occurring by simply refusing to approve the sale of a utility's asset. To that, I would add that the Board has considerable discretion in the setting of future rates in order to protect the public interest, as I have already stated.

In consequence, I am of the view that, in the present case, the Board did not identify any public interest which required protection and there was, therefore, nothing to trigger the exercise of the discretion to allocate the proceeds of sale. Hence, notwithstanding my conclusion on the first issue regarding the Board's jurisdiction, I would conclude

clients subiraient ou seraient susceptibles de subir un préjudice. Or sa conclusion à ce sujet est claire : aucun préjudice ou risque de préjudice n'était associé à l'opération projetée :

[TRADUCTION] Comme les mêmes services seront offerts à partir d'autres installations, et vu l'acceptation de ce transfert par les clients, la Commission est convaincue que la vente ne devrait pas avoir de répercussions sur le niveau de service. Quoi qu'il en soit, elle considère que le niveau de service offert pourra au besoin faire l'objet d'un examen et d'une mesure corrective dans le cadre d'une procédure ultérieure.

(Décision 2002-037, par. 54)

Après avoir déclaré que, tout bien considéré, les clients ne seraient pas lésés, la Commission a statué au vu des éléments de preuve présentés qu'ils réaliseraient apparemment des économies. Aucun droit légitime des clients ne pouvait ni ne devait être protégé par un refus d'autorisation ou un octroi assorti de la condition de répartir le produit de la vente d'une certaine manière. Même si la Commission avait conclu à la possibilité que la vente ait un effet préjudiciable, comment pouvait-elle, à ce stade, attribuer le produit de la vente en fonction d'une perte éventuelle indéterminée? La mauvaise foi présumée d'ATCO qui paraît soutenir la détermination de la Commission à protéger le public contre un risque éventuel, en l'absence de tout fondement factuel, me préoccupe également. De toute manière, je l'ai déjà dit, cette détermination à protéger l'intérêt public est également difficile à concilier avec le pouvoir exprès de la Commission de prévenir tout préjudice causé aux clients en refusant d'autoriser la vente des biens d'un service public. Je rappelle que la Commission jouit d'un pouvoir discrétionnaire considérable dans l'établissement des tarifs futurs afin de protéger l'intérêt public.

Par conséquent, je suis d'avis que la Commission n'a pas cerné d'intérêt public à protéger et qu'aucun élément ne justifiait donc l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'attribuer le produit de la vente. Indépendamment de ma conclusion au sujet de la compétence de la Commission, je conclus que sa décision d'exercer son pouvoir discrétionnaire

that the Board's decision to exercise its discretion to protect the public interest did not meet a reasonable standard.

### 3. Conclusion

86 This Court's role in this case has been one of interpreting the enabling statutes using the appropriate interpretive tools, i.e., context, legislative intention and objective. Going further than required by reading in *unnecessary* powers of an administrative agency under the guise of statutory interpretation is not consistent with the rules of statutory interpretation. It is particularly dangerous to adopt such an approach when property rights are at stake.

87 The Board did not have the jurisdiction to allocate the proceeds of the sale of the utility's asset; its decision did not meet the correctness standard. Thus, I would dismiss the City's appeal and allow ATCO's cross-appeal, both with costs. I would also set aside the Board's decision and refer the matter back to the Board to approve the sale of the property belonging to ATCO, recognizing that the proceeds of the sale belong to ATCO.

The reasons of McLachlin C.J. and Binnie and Fish JJ. were delivered by

88 BINNIE J. (dissenting) — The respondent ATCO Gas and Pipelines Ltd. (“ATCO”) is part of a large entrepreneurial company that directly and through various subsidiaries operates both regulated businesses and unregulated businesses. The Alberta Energy and Utilities Board (“Board”) believes it not to be in the public interest to encourage utility companies to mix together the two types of undertakings. In particular, the Board has adopted policies to discourage utilities from using their regulated businesses as a platform to engage in land speculation to increase their return on investment outside the regulatory framework. By awarding part of the profit to the utility (and its shareholders), the Board rewards utilities for diligence in divesting themselves of assets that are no longer productive, or that could be more productively employed elsewhere. However, by crediting part of the

de protéger l'intérêt public ne satisfaisait pas à la norme de la raisonnabilité.

### 3. Conclusion

Le rôle de notre Cour dans le présent pourvoi a été d'interpréter les lois habilitantes en tenant compte comme il se doit du contexte, de l'intention du législateur et de l'objectif législatif. Aller plus loin et conclure à l'issue d'une interprétation large que l'organisme administratif jouit de pouvoirs *non nécessaires* n'est pas conforme aux règles d'interprétation législative. Une telle approche est particulièrement dangereuse lorsqu'un droit de propriété est en jeu.

La Commission n'avait pas le pouvoir d'attribuer le produit de la vente d'un bien du service public; sa décision ne satisfaisait pas à la norme de la décision correcte. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi de la Ville et d'accueillir le pourvoi incident d'ATCO, avec dépens dans les deux instances. Je suis également d'avis d'annuler la décision de la Commission et de lui renvoyer l'affaire en lui enjoignant d'autoriser la vente des biens d'ATCO et de reconnaître son droit au produit de la vente.

Version française des motifs de la juge en chef McLachlin et des juges Binnie et Fish rendus par

LE JUGE BINNIE (dissident) — L'intimée, ATCO Gas and Pipelines Ltd. (« ATCO »), fait partie d'une grande société qui, directement et par l'entremise de diverses filiales, exploite à la fois des entreprises réglementées et des entreprises non réglementées. L'Alberta Energy and Utilities Board (« Commission ») estime qu'il n'est pas dans l'intérêt public d'encourager les entreprises de services publics à jumeler leurs activités dans les deux secteurs. Plus particulièrement, elle a adopté des politiques afin de dissuader les entreprises de services publics de faire de leur secteur réglementé un lieu de spéculation foncière et d'augmenter ainsi le rendement de leurs investissements indépendamment du cadre réglementaire. En attribuant une partie du profit à l'entreprise de services publics (et à ses actionnaires), la Commission récompense la diligence avec laquelle elle se départit de biens qui ne sont

profit on the sale of such property to the utility's rate base (i.e. as a set-off to other costs), the Board seeks to dampen any incentive for utilities to skew decisions in their regulated business to favour such profit taking unduly. Such a balance, in the Board's view, is necessary in the interest of the public which allows ATCO to operate its utility business as a monopoly. In pursuit of this balance, the Board approved ATCO's application to sell land and warehousing facilities in downtown Calgary, but denied ATCO's application to keep for its shareholders the entire profit resulting from appreciation in the value of the land, whose cost of acquisition had formed part of the rate base on which gas rates had been calculated since 1922. The Board ordered the profit on the sale to be allocated one third to ATCO and two thirds as a credit to its cost base, thereby helping keep utility rates down, and to that extent benefiting ratepayers.

I have read with interest the reasons of my colleague Bastarache J. but, with respect, I do not agree with his conclusion. As will be seen, the Board has authority under s. 15(3) of the *Alberta Energy and Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, c. A-17 ("AEUBA"), to impose on the sale "any additional conditions that the Board considers necessary in the public interest". Whether or not the conditions of approval imposed by the Board were necessary in the public interest was for the Board to decide. The Alberta Court of Appeal overruled the Board but, with respect, the Board is in a better position to assess necessity in this field for the protection of the public interest than either that court or this Court. I would allow the appeal and restore the Board's decision.

### I. Analysis

ATCO's argument boils down to the proposition announced at the outset of its factum:

In the absence of any property right or interest and of any harm to the customers arising from the

plus productifs ou qui pourraient l'être davantage s'ils étaient employés autrement. Toutefois, en portant une partie du profit au crédit de la base tarifaire de l'entreprise (c.-à-d. en la déduisant d'autres coûts), la Commission tente d'empêcher les entreprises de services publics de céder à la tentation d'infléchir les décisions afférentes à leurs activités réglementées pour favoriser la réalisation de profits indus. De son point de vue, un tel compromis est nécessaire dans l'intérêt du public, celui-ci conférant à ATCO un monopole dans un secteur d'activité. Dans la recherche de ce compromis, la Commission a autorisé ATCO à vendre un terrain et un entrepôt situés au centre-ville de Calgary, mais refusé qu'elle conserve, au bénéfice de ses actionnaires, la totalité du profit découlant de l'appréciation du terrain dont le coût d'acquisition était pris en compte, depuis 1922, pour la tarification du gaz naturel. La Commission a ordonné que le profit tiré de la vente soit attribué à raison d'un tiers à ATCO et que les deux tiers servent à réduire ses coûts, contribuant à contenir toute hausse des tarifs et favorisant ainsi la clientèle.

J'ai lu avec intérêt les motifs de mon collègue le juge Bastarache, mais, en toute déférence, je ne suis pas d'accord avec ses conclusions. Comme nous le verrons, le par. 15(3) de l'*Alberta Energy and Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, ch. A-17 (« AEUBA »), confère à la Commission le pouvoir d'assujettir la vente aux [TRADUCTION] « conditions supplémentaires qu'elle juge nécessaires dans l'intérêt public ». Il appartenait à la Commission de décider de la nécessité d'imposer des conditions dans l'intérêt public. La Cour d'appel de l'Alberta a infirmé la décision de la Commission. En toute déférence, j'estime que la Commission était mieux placée que la Cour d'appel ou que notre Cour pour juger de la nécessité de protéger l'intérêt public dans ce domaine. J'accueillerais le pourvoi et rétablirais la décision de la Commission.

### I. Analyse

La thèse d'ATCO se résume à ce qu'elle affirme au début de son mémoire :

[TRADUCTION] À défaut de tout droit de propriété et de tout préjudice causé à la clientèle par le

withdrawal from utility service, there was no proper ground for reaching into the pocket of the utility. In essence this case is about property rights.

(Respondent's factum, at para. 2)

91 For the reasons which follow I do not believe the case is about property rights. ATCO chose to make its investment in a regulated industry. The return on investment in the regulated gas industry is fixed by the Board, not the free market. In my view, the essential issue is whether the Alberta Court of Appeal was justified in limiting what the Board is allowed to "consider necessary in the public interest".

#### A. *The Board's Statutory Authority*

92 The first question is one of jurisdiction. What gives the Board the authority to make the order ATCO complains about? The Board's answer is threefold. Section 22(1) of the *Gas Utilities Act*, R.S.A. 2000, c. G-5 ("GUA"), provides in part that "[t]he Board shall exercise a general supervision over all gas utilities, and the owners of them . . .". This, the Board says, gives it a broad jurisdiction to set policies that go beyond its specific powers in relation to specific applications, such as rate setting. Of more immediate pertinence, s. 26(2)(d)(i) of the same Act prohibits the regulated utility from selling, leasing or otherwise encumbering any of its property without the Board's approval. (To the same effect, see s. 101(2)(d)(i) of the *Public Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, c. P-45.) It is common ground that this restraint on alienation of property applies to the proposed sale of ATCO's land and warehouse facilities in downtown Calgary, and that the Board could, in appropriate circumstances, simply have denied ATCO's application for approval of the sale. However, the Board was of the view to allow the sale subject to conditions. The Board ruled that the greater power (i.e. to deny the sale) must include the lesser (i.e. to allow the sale, subject to conditions):

In appropriate circumstances, the Board clearly has the power to prevent a utility from disposing of its property.

dessaisissement, rien ne justifiait qu'on puise dans les poches de l'entreprise. En fait, le présent pourvoi doit être réglé au regard du droit de propriété.

(Mémoire de l'intimée, par. 2)

Pour les motifs qui suivent, je ne crois pas que le litige ressortisse au droit de propriété. ATCO a choisi d'investir dans un secteur réglementé, celui de la distribution du gaz, où le rendement est établi par la Commission, et non par le marché. À mon avis, la question en litige est essentiellement de savoir si la Cour d'appel de l'Alberta était justifiée de restreindre les conditions que la Commission pouvait « juger nécessaires dans l'intérêt public ».

#### A. *Les pouvoirs légaux de la Commission*

La première question qui se pose est celle de la compétence. D'où la Commission tient-elle le pouvoir de rendre l'ordonnance que conteste ATCO? La réponse de la Commission comporte trois volets. Le paragraphe 22(1) de la *Gas Utilities Act*, R.S.A. 2000, ch. G-5 (« GUA »), prévoit entre autres que [TRADUCTION] « [l]a Commission assure la surveillance générale des services de gaz et de leurs propriétaires . . . ». Selon la Commission, cette disposition lui confère le vaste pouvoir d'établir des politiques qui débordent le cadre du règlement de demandes au cas par cas (approbation de tarifs, etc.). Élément plus pertinent encore, le sous-al. 26(2)d(i) de la même loi interdit à l'entreprise réglementée de vendre ses biens, de les louer ou de les grever par ailleurs sans l'autorisation de la Commission. (Voir dans le même sens le sous-al. 101(2)d(i) de la *Public Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, ch. P-45.) Tous conviennent que cette limitation s'applique à la vente projetée par ATCO du terrain et de l'entrepôt situés au centre-ville de Calgary et que si les circonstances l'avaient justifié, la Commission aurait pu simplement refuser son autorisation. En l'espèce, la Commission a décidé d'autoriser la vente et de l'assujettir à certaines conditions. Elle a statué que le pouvoir plus large de refuser d'autoriser la vente englobait celui, plus restreint, de l'autoriser en l'assujettissant à certaines conditions :

[TRADUCTION] Dans certaines circonstances, la Commission a clairement le pouvoir d'empêcher une

In the Board's view it also follows that the Board can approve a disposition subject to appropriate conditions to protect customer interests.

(Decision 2002-037, [2002] A.E.U.B.D. No. 52 (QL), at para. 47)

There is no need to rely on any such implicit power to impose conditions, however. As stated, the Board's explicit power to impose conditions is found in s. 15(3) of the AEUBA, which authorizes the Board to "make any further order and impose any additional conditions that the Board considers necessary in the public interest". In *Atco Ltd. v. Calgary Power Ltd.*, [1982] 2 S.C.R. 557, at p. 576, Estey J., for the majority, stated:

It is evident from the powers accorded to the Board by the legislature in both statutes mentioned above that the legislature has given the Board a mandate of the widest proportions to safeguard the public interest in the nature and quality of the service provided to the community by the public utilities. [Emphasis added.]

The legislature says in s. 15(3) that the conditions are to be what *the Board* considers necessary. Of course, the discretionary power to impose conditions thus granted is not unlimited. It must be exercised in good faith for its intended purpose: *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, [2003] 1 S.C.R. 539, 2003 SCC 29. ATCO says the Board overstepped even these generous limits. In ATCO's submission:

Deployment of the asset in utility service does not create or transfer any legal or equitable rights in that property for ratepayers. Absent any such interest, any taking such as ordered by the Board is confiscatory . . . .

(Respondent's factum, at para. 38)

In my view, however, the issue before the Board was how much profit ATCO was entitled to earn on its investment in a regulated utility.

ATCO argues in the alternative that the Board engaged in impermissible "retroactive rate

entreprise de services publics de se départir d'un bien. Il s'ensuit donc qu'elle peut autoriser une aliénation et l'assortir de conditions susceptibles de bien protéger les intérêts du consommateur.

(Décision 2002-037, [2002] A.E.U.B.D. No. 52 (QL), par. 47)

Il n'est toutefois pas nécessaire qu'elle s'appuie sur un tel pouvoir implicite pour établir des conditions. Je le répète, le par. 15(3) de l'AEUBA confère explicitement à la Commission le pouvoir de [TRADUCTION] « rendre toute autre ordonnance et [d']imposer les conditions supplémentaires qu'elle juge nécessaires dans l'intérêt public ». Dans *Atco Ltd. c. Calgary Power Ltd.*, [1982] 2 R.C.S. 557, p. 576, le juge Estey a dit au nom des juges majoritaires :

Il ressort des pouvoirs que le législateur a accordé[s] à la Commission dans les deux lois mentionnées ci-dessus, qu'il a investi la Commission du mandat très général de veiller aux intérêts du public quant à la nature et à la qualité des services rendus à la collectivité par les entreprises de services publics. [Je souligne.]

Le paragraphe 15(3) dispose que les conditions fixées sont celles que *la Commission* juge nécessaires. Évidemment, son pouvoir discrétionnaire n'est pas illimité. Elle doit l'exercer de bonne foi et aux fins auxquelles il est conféré : *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539, 2003 CSC 29. ATCO prétend que la Commission a même outrepassé un aussi large pouvoir. Voici un extrait de son mémoire :

[TRADUCTION] Nul droit issu de la loi ou de l'équité n'est conféré ou transmis au client à l'égard d'un bien du fait de son affectation à un service public. Faute d'un tel droit, une appropriation, comme celle ordonnée par la Commission, a un effet confiscatoire . . .

(Mémoire de l'intimée, par. 38)

À mon avis, toutefois, la Commission devait déterminer la hauteur du profit qu'ATCO était admise à tirer de son investissement dans une entreprise réglementée.

Subsidiairement, ATCO soutient que la Commission s'est indûment livrée à une

making”. But Alberta is an “original cost” jurisdiction, and no one suggests that the Board’s original cost rate making during the 80-plus years this investment has been reflected in ATCO’s ratebase was wrong. The Board proposed to apply a portion of the expected profit to future rate making. The effect of the order is prospective, not retroactive. Fixing the going-forward rate of return as well as general supervision of “all gas utilities, and the owners of them” were matters squarely within the Board’s statutory mandate.

#### B. *The Board’s Decision*

94 ATCO argues that the Board’s decision should be seen as a stand-alone decision divorced from its rate-making responsibilities. However, I do not agree that the hearing under s. 26 of the GUA can be isolated in this way from the Board’s general regulatory responsibilities. ATCO argues in its factum that

the subject application by [ATCO] to the Board did not concern or relate to a rate application, and the Board was not engaged in fixing rates (if that could provide any justification, which is denied).

(Respondent’s factum, at para. 98)

95 It seems the Board proceeded with the s. 26 approval hearing separately from a rate setting hearing firstly because ATCO framed the proceeding in that way and secondly because this is the procedure approved by the Alberta Court of Appeal in *TransAlta Utilities Corp. v. Public Utilities Board (Alta.)* (1986), 68 A.R. 171. That case (which I will refer to as *TransAlta (1986)*) is a leading Alberta authority dealing with the allocation of the gain on the disposal of utility assets and the source of what is called the *TransAlta Formula* applied by the Board in this case. Kerans J.A. had this to say, at p. 174:

I observe parenthetically that I now appreciate that it suits the convenience of everybody involved to resolve

« tarification rétroactive ». Or, l’Alberta a opté pour la tarification selon le « coût historique » et personne ne laisse entendre que, depuis plus de 80 ans, la Commission applique à tort cette méthode qui prend en compte l’investissement d’ATCO pour l’établissement de sa base tarifaire. La Commission a proposé de tenir compte d’une partie du profit escompté pour fixer les tarifs ultérieurs. L’ordonnance a un effet prospectif, et non rétroactif. La fixation du rendement futur et la surveillance générale [TRADUCTION] « des services de gaz et de leurs propriétaires » relevaient sans conteste du mandat légal de la Commission.

#### B. *La décision de la Commission*

ATCO soutient que la décision de la Commission doit être considérée isolément, sans égard aux attributions de l’organisme en matière de tarification. Toutefois, je ne crois pas que l’audience tenue pour l’application de l’art. 26 puisse être ainsi dissociée des attributions générales de la Commission à titre d’organisme de réglementation. Dans son mémoire, ATCO fait valoir ce qui suit :

[TRADUCTION] . . . la demande d’[ATCO] n’avait rien à voir avec l’approbation de tarifs et la Commission n’était pas engagée dans un processus de tarification (à supposer que cela ait pu la justifier, ce qui est nié).

(Mémoire de l’intimée, par. 98)

Il semble que la Commission ait entendu la demande d’autorisation fondée sur l’art. 26 indépendamment d’une demande d’approbation de tarifs en raison, premièrement, de la manière dont ATCO avait engagé l’instance et, deuxièmement, de l’approbation de cette démarche par la Cour d’appel de l’Alberta dans *TransAlta Utilities Corp. c. Public Utilities Board (Alta.)* (1986), 68 A.R. 171 (« *TransAlta (1986)* »). Il s’agit de l’arrêt de principe albertain en ce qui concerne l’attribution du profit réalisé lors de l’aliénation d’un bien affecté à un service public, et la Cour d’appel y a énoncé la *formule TransAlta* que la Commission a appliquée en l’espèce. Voici ce qu’a dit le juge Kerans à ce sujet (p. 174) :

[TRADUCTION] Je signale en passant que je comprends maintenant que toutes les parties ont intérêt à ce que

issues of this sort, if possible, before a general rate hearing so as to lessen the burden on that already complex procedure.

Given this encouragement from the Alberta Court of Appeal, I would place little significance on ATCO's procedural point. As will be seen, the Board's ruling is directly tied into the setting of general rates because two thirds of the profit is taken into account as an offset to ATCO's costs from which its revenue requirement is ultimately derived. As stated, ATCO's profit on the sale of the Calgary property will be a current (not historical) receipt and, if the Board has its way, two thirds of it will be applied to future (not retroactive) rate making.

The s. 26 hearing proceeded in two phases. The Board first determined that it would not deny its approval to the proposed sale as it met a "no-harm test" devised over the years by Board practice (it is not to be found in the statutes) (Decision 2001-78). However, the Board linked its approval to subsequent consideration of the financial ramifications, as the Board itself noted:

The Board approved the Sale in Decision 2001-78 based on evidence that customers did not object to the Sale [and] would not suffer a reduction in services nor would they be exposed to the risk of financial harm as a result of the Sale that could not be examined in a future proceeding. On that basis the Board determined that the no-harm test had been satisfied and that the Sale could proceed. [Underlining and italics added.]

(Decision 2002-037, at para. 13)

In effect, ATCO ignores the italicized words. It argues that the Board was *functus* after the first phase of its hearing. However, ATCO itself had agreed to the two-phase procedure, and indeed the second phase was devoted to ATCO's own application for an allocation of the profits on the sale.

les questions de cette nature soient, si possible, résolues avant l'audition de la demande générale de majoration tarifaire de manière à ne pas alourdir cette procédure déjà complexe.

Fort de ces propos de la Cour d'appel de l'Alberta, j'accorderais peu d'importance à l'argument procédural d'ATCO. Nous le verrons, la décision de la Commission est directement liée à la tarification générale, les deux tiers du profit étant déduits des coûts à partir desquels sont ultimement déterminés les besoins en revenus d'ATCO. Je l'ai déjà dit, le profit tiré de la vente des biens d'ATCO situés à Calgary constituera une rentrée courante (et non historique), et si la décision de la Commission est confirmée, les deux tiers du profit tiré de l'opération seront pris en compte pour la tarification ultérieure (et non de manière rétroactive).

L'audience tenue pour l'application de l'art. 26 s'est déroulée en deux étapes. La Commission a d'abord décidé qu'elle ne refusait pas d'autoriser la vente projetée vu l'« absence de préjudice », un critère qu'elle avait élaboré au fil des ans, mais qui n'était pas prévu dans les lois (décision 2001-78). Cependant, elle a lié son autorisation à l'examen subséquent des conséquences financières. Comme elle l'a elle-même fait remarquer :

[TRADUCTION] Dans la décision 2001-78, la Commission a autorisé la vente parce qu'il avait été établi que les clients ne s'opposaient pas à l'opération, qu'ils ne subiraient pas une diminution de service et que la vente ne risquait pas de leur infliger un préjudice financier qui ne pourrait faire l'objet d'un examen dans le cadre d'une procédure ultérieure. Elle a donc conclu à l'absence de préjudice et décidé que la vente pouvait avoir lieu. [Soulignements et italiques ajoutés.]

(Décision 2002-037, par. 13)

ATCO fait abstraction de ce qui figure en italique dans cet extrait. Elle soutient que la Commission était *functus officio* après la première étape de l'audience. Or, elle avait elle-même consenti au déroulement de la procédure en deux étapes, et la deuxième partie de l'audience a effectivement été consacrée à sa demande d'attribution du profit tiré de la vente.

96

97

98



99

In the second phase of the s. 26 approval hearing, the Board allocated one third of the net gain to ATCO and two thirds to the rate base (which would benefit ratepayers). The Board spelled out why it considered these conditions to be necessary in the public interest. The Board explained that it was necessary to balance the interests of both shareholders and ratepayers within the framework of what it called “the regulatory compact” (Decision 2002-037, at para. 44). In the Board’s view:

- (a) there ought to be a balancing of the interests of the ratepayers and the owners of the utility;
- (b) decisions made about the utility should be driven by both parties’ interests;
- (c) to award the entire gain to the ratepayers would deny the utility an incentive to increase its efficiency and reduce its costs; and
- (d) to award the entire gain to the utility might encourage speculation in non-depreciable property or motivate the utility to identify and dispose of properties which have appreciated for reasons other than the best interest of the regulated business.

100

For purposes of this appeal, it is important to set out the Board’s policy reasons in its own words:

To award the entire net gain on the land and buildings to the customers, while beneficial to the customers, could establish an environment that may deter the process wherein the company continually assesses its operation to identify, evaluate, and select options that continually increase efficiency and reduce costs.

Conversely, to award the entire net gain to the company may establish an environment where a regulated utility company might be moved to speculate in non-depreciable property or result in the company being motivated to identify and sell existing properties where appreciation has already occurred.

The Board believes that some method of balancing both parties’ interests will result in optimization

Au cours de la deuxième étape de l’audition de la demande fondée sur l’art. 26, la Commission a attribué un tiers du profit net à ATCO et deux tiers à la base tarifaire (au bénéfice des clients). Elle a exposé les raisons pour lesquelles elle jugeait cette répartition nécessaire à la protection de l’intérêt public. Elle a expliqué qu’il fallait mettre en balance les intérêts des actionnaires et ceux des clients dans le cadre de ce qu’elle a appelé [TRADUCTION] « le pacte réglementaire » (décision 2002-037, par. 44). Selon la Commission :

- a) il faut mettre en balance les intérêts des clients et ceux des propriétaires de l’entreprise de services publics;
- b) les décisions visant l’entreprise doivent tenir compte des intérêts des deux parties;
- c) attribuer aux clients la totalité du profit tiré de la vente n’inciterait pas l’entreprise à accroître son efficacité et à réduire ses coûts;
- d) en attribuer la totalité à l’entreprise pourrait encourager la spéculation à l’égard de biens non amortissables ou l’identification des biens dont la valeur s’est accrue et leur aliénation pour des motifs étrangers à l’intérêt véritable de l’entreprise réglementée.

Pour les besoins du présent pourvoi, il importe de rappeler les considérations de principe invoquées par la Commission :

[TRADUCTION] Il serait avantageux pour les clients de leur attribuer la totalité du profit net tiré de la vente du terrain et des bâtiments, mais cela pourrait dissuader la société de soumettre son fonctionnement à une analyse continue afin de trouver des moyens d’améliorer son rendement et de réduire ses coûts de manière constante.

À l’inverse, attribuer à l’entreprise réglementée la totalité du profit net pourrait encourager la spéculation à l’égard de biens non amortissables ou l’identification des biens dont la valeur s’est déjà accrue et leur aliénation.

La Commission croit qu’une certaine mise en balance des intérêts des deux parties permettra la

of business objectives for both the customer and the company. Therefore, the Board considers that sharing of the net gain on the sale of the land and buildings collectively in accordance with the TransAlta Formula is equitable in the circumstances of this application and is consistent with past Board decisions. [Emphasis added; paras. 112-14.]

The Court was advised that the two-third share allocated to ratepayers would be included in ATCO's rate calculation to set off against the costs included in the rate base and amortized over a number of years.

### C. *Standard of Review*

The Court's modern approach to this vexed question was recently set out by McLachlin C.J. in *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, 2003 SCC 19, at para. 26:

In the pragmatic and functional approach, the standard of review is determined by considering four contextual factors — the presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal; the expertise of the tribunal relative to that of the reviewing court on the issue in question; the purposes of the legislation and the provision in particular; and, the nature of the question — law, fact, or mixed law and fact. The factors may overlap. The overall aim is to discern legislative intent, keeping in mind the constitutional role of the courts in maintaining the rule of law.

I do not propose to cover the ground already set out in the reasons of my colleague Bastarache J. We agree that the standard of review on matters of jurisdiction is correctness. We also agree that the Board's *exercise* of its jurisdiction calls for greater judicial deference. Appeals from the Board are limited to questions of law or jurisdiction. The Board knows a great deal more than the courts about gas utilities, and what limits it is necessary to impose "in the public interest" on their dealings with assets whose cost is included in the rate base. Moreover, it is difficult to think of a broader discretion than that conferred on the Board to "impose any additional conditions that the Board considers necessary in the public interest" (s. 15(3)(d) of the AEUBA).

réalisation optimale des objectifs de l'entreprise dans son propre intérêt et dans celui de ses clients. Par conséquent, elle estime équitable en l'espèce et conforme à ses décisions antérieures de partager selon la formule TransAlta le profit net tiré de la vente du terrain et des bâtiments. [Je souligne; par. 112-114.]

On a informé notre Cour que les deux tiers du profit attribués aux clients seraient déduits des coûts considérés pour l'établissement de la base tarifaire d'ATCO, puis amortis sur un certain nombre d'années.

### C. *La norme de contrôle*

L'approche actuelle de notre Cour à l'égard de cette question épineuse a récemment été précisée par la juge en chef McLachlin dans l'arrêt *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, 2003 CSC 19, par. 26 :

Selon l'analyse pragmatique et fonctionnelle, la norme de contrôle est déterminée en fonction de quatre facteurs contextuels — la présence ou l'absence dans la loi d'une clause privative ou d'un droit d'appel; l'expertise du tribunal relativement à celle de la cour de révision sur la question en litige; l'objet de la loi et de la disposition particulière; la nature de la question — de droit, de fait ou mixte de fait et de droit. Les facteurs peuvent se chevaucher. L'objectif global est de cerner l'intention du législateur, sans perdre de vue le rôle constitutionnel des tribunaux judiciaires dans le maintien de la légalité.

Je n'entends pas reprendre les propos de mon collègue le juge Bastarache à ce sujet. Nous convenons que la norme applicable en matière de compétence est celle de la décision correcte. Nous convenons également qu'en ce qui a trait à l'*exercice* de sa compétence par la Commission, une déférence accrue s'impose. Il ne peut être interjeté appel d'une décision de la Commission que sur une question de droit ou de compétence. La Commission en sait bien davantage qu'une cour de justice sur les services de gaz et les limites qui doivent leur être imposées « dans l'intérêt public » lorsqu'ils effectuent des opérations relatives à des biens dont le coût est inclus dans la base tarifaire. De plus, il est difficile d'imaginer un pouvoir discrétionnaire plus vaste que celui

101

102

103

The identification of a subjective discretion in the decision maker (“the Board considers necessary”), the expertise of that decision maker and the nature of the decision to be made (“in the public interest”), in my view, call for the most deferential standard, patent unreasonableness.

104 As to the phrase “the Board considers necessary”, Martland J. stated in *Calgary Power Ltd. v. Copithorne*, [1959] S.C.R. 24, at p. 34:

The question as to whether or not the respondent’s lands were “necessary” is not one to be determined by the Courts in this case. The question is whether the Minister “deemed” them to be necessary.

See also D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf ed.), vol. 1, at para. 14:2622: “‘Objective’ and ‘Subjective’ Grants of Discretion”.

105 The expert qualifications of a regulatory Board are of “utmost importance in determining the intention of the legislator with respect to the degree of deference to be shown to a tribunal’s decision in the absence of a full privative clause”, as stated by Sopinka J. in *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316, at p. 335. He continued:

Even where the tribunal’s enabling statute provides explicitly for appellate review, as was the case in *Bell Canada [v. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)]*, [1989] 1 S.C.R. 1722, it has been stressed that deference should be shown by the appellate tribunal to the opinions of the specialized lower tribunal on matters squarely within its jurisdiction.

(This *dictum* was cited with approval in *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557, at p. 592.)

— conféré à la Commission — d’[TRADUCTION] « imposer les conditions supplémentaires qu’elle juge nécessaires dans l’intérêt public » (al. 15(3)d) de l’AEUBA). L’élément subjectif de ce pouvoir (« qu’elle juge nécessaires »), l’expertise du décideur et la nature de la décision (« dans l’intérêt public ») appellent à mon avis la plus grande déférence et l’application de la norme de la décision manifestement déraisonnable.

En ce qui a trait à l’élément « qu’elle juge nécessaires », le juge Martland a dit ce qui suit dans l’arrêt *Calgary Power Ltd. c. Copithorne*, [1959] R.C.S. 24, p. 34 :

[TRADUCTION] En l’espèce, il n’appartient pas à une cour de justice de déterminer si les terrains de l’intimé étaient ou non « nécessaires », mais bien si le ministre a « estimé » qu’ils l’étaient.

Voir également D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (éd. feuilles mobiles), vol. 1, par. 14:2622 : « “Objective” and “Subjective” Grants of Discretion ».

Comme l’a dit le juge Sopinka dans l’arrêt *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d’Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316, p. 335, l’expertise que possède un organisme de réglementation est « de la plus haute importance pour ce qui est de déterminer l’intention du législateur quant au degré de retenue dont il faut faire preuve à l’égard de la décision d’un tribunal en l’absence d’une clause privative intégrale ». Il a ajouté :

Même lorsque la loi habilitante du tribunal prévoit expressément l’examen par voie d’appel, comme c’était le cas dans l’affaire *Bell Canada [c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)]*, [1989] 1 R.C.S. 1722, on a souligné qu’il y avait lieu pour le tribunal d’appel de faire preuve de retenue envers les opinions que le tribunal spécialisé de juridiction inférieure avait exprimées sur des questions relevant directement de sa compétence.

(Cette opinion incidente a été citée avec approbation dans l’arrêt *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, p. 592.)

A regulatory power to be exercised “in the public interest” necessarily involves accommodation of conflicting economic interests. It has long been recognized that what is “in the public interest” is not really a question of law or fact but is an opinion. In *TransAlta (1986)*, the Alberta Court of Appeal (at para. 24) drew a parallel between the scope of the words “public interest” and the well-known phrase “public convenience and necessity” in its citation of *Memorial Gardens Association (Canada) Ltd. v. Colwood Cemetery Co.*, [1958] S.C.R. 353, where this Court stated, at p. 357:

[T]he question whether public convenience and necessity requires a certain action is not one of fact. It is predominantly the formulation of an opinion. Facts must, of course, be established to justify a decision by the Commission but that decision is one which cannot be made without a substantial exercise of administrative discretion. In delegating this administrative discretion to the Commission the Legislature has delegated to that body the responsibility of deciding, in the public interest . . . . [Emphasis added.]

This passage reiterated the *dictum* of Rand J. in *Union Gas Co. of Canada Ltd. v. Sydenham Gas and Petroleum Co.*, [1957] S.C.R. 185, at p. 190:

It was argued, and it seems to have been the view of the Court, that the determination of public convenience and necessity was itself a question of fact, but with that I am unable to agree: it is not an objective existence to be ascertained; the determination is the formulation of an opinion, in this case, the opinion of the Board and of the Board only. [Emphasis added.]

Of course even such a broad power is not untrammelled. But to say that such a power is capable of abuse does not lead to the conclusion that it should be truncated. I agree on this point with Reid J. (co-author of R. F. Reid and H. David, *Administrative Law and Practice* (2nd ed. 1978), and co-editor of P. Anisman and R. F. Reid, *Administrative Law Issues and Practice* (1995)), who wrote in *Re C.T.C. Dealer Holdings Ltd. and Ontario Securities Commission* (1987), 59 O.R. (2d) 79 (Div. Ct.), in relation to the powers of the Ontario Securities Commission, at p. 97:

L'exercice d'un pouvoir de réglementation « dans l'intérêt public » exige nécessairement la conciliation d'intérêts économiques divergents. Il est depuis longtemps établi que la question de savoir ce qui est « dans l'intérêt public » n'est pas véritablement une question de droit ou de fait, mais relève plutôt de l'opinion. Dans *TransAlta (1986)*, la Cour d'appel de l'Alberta a fait (au par. 24) un parallèle entre la portée des mots « intérêt public » et celle de l'expression bien connue « la commodité et les besoins du public » en citant l'arrêt *Memorial Gardens Association (Canada) Ltd. c. Colwood Cemetery Co.*, [1958] R.C.S. 353, où notre Cour avait dit ce qui suit à la p. 357 :

[TRADUCTION] [L]a question de savoir si la commodité et les besoins du public nécessitent l'accomplissement de certains actes n'est pas une question de fait. C'est avant tout l'expression d'une opinion. Il faut évidemment que la décision de la Commission se fonde sur des faits mis en preuve, mais cette décision ne peut être prise sans que la discrétion administrative y joue un rôle important. En conférant à la Commission ce pouvoir discrétionnaire, la Législature a délégué à cet organisme la responsabilité de décider, dans l'intérêt du public . . . [Je souligne.]

Dans cet extrait, notre Cour reprenait l'opinion incidente du juge Rand dans l'arrêt *Union Gas Co. of Canada Ltd. c. Sydenham Gas and Petroleum Co.*, [1957] R.C.S. 185, p. 190 :

[TRADUCTION] On a prétendu, et la Cour a semblé d'accord, que l'appréciation de la commodité et des besoins du public est elle-même une question de fait, mais je ne puis souscrire à cette opinion : il ne s'agit pas de déterminer si objectivement telle situation existe. La décision consiste à exprimer une opinion, en l'espèce, l'opinion du Comité et du Comité seulement. [Je souligne.]

Évidemment, même un pouvoir aussi vaste n'est pas absolu. Mais reconnaître qu'il puisse faire l'objet d'abus n'implique pas qu'il doive être restreint. Je suis d'accord sur ce point avec l'avis exprimé par le juge Reid (coauteur de R. F. Reid et H. David, *Administrative Law and Practice* (2<sup>e</sup> éd. 1978), et coéditeur de P. Anisman et R. F. Reid, *Administrative Law Issues and Practice* (1995)), dans la décision *Re C.T.C. Dealer Holdings Ltd. and Ontario Securities Commission* (1987), 59 O.R. (2d) 79 (C. div.), p. 97, au sujet des pouvoirs de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario :

106

107

108

... when the Commission has acted *bona fide*, with an obvious and honest concern for the public interest, and with evidence to support its opinion, the prospect that the breadth of its discretion might someday tempt it to place itself above the law by misusing that discretion is not something that makes the existence of the discretion bad *per se*, and requires the decision to be struck down.

(The *C.T.C. Dealer Holdings* decision was referred to with apparent approval by this Court in *Committee for the Equal Treatment of Asbestos Minority Shareholders v. Ontario (Securities Commission)*, [2001] 2 S.C.R. 132, 2001 SCC 37, at para. 42.)

109 “Patent unreasonableness” is a highly deferential standard:

A correctness approach means that there is only one proper answer. A patently unreasonable one means that there could have been many appropriate answers, but not the one reached by the decision maker.

(*C.U.P.E.*, at para. 164)

110 Having said all that, in my view nothing much turns on the result on whether the proper standard in that regard is patent unreasonableness (as I view it) or simple reasonableness (as my colleague sees it). As will be seen, the Board’s response is well within the range of established regulatory opinions. Hence, even if the Board’s conditions were subject to the less deferential standard, I would find no cause for the Court to interfere.

D. *Did the Board Have Jurisdiction to Impose the Conditions It Did on the Approval Order “In the Public Interest”?*

111 ATCO says the Board had no jurisdiction to impose conditions that are “confiscatory”. Framing the question in this way, however, assumes the point in issue. The correct point of departure is not to assume that ATCO is entitled to the net gain and then ask if the Board can confiscate it. ATCO’s investment of \$83,000 was added in increments to its regulatory cost base as the land was acquired from

[TRADUCTION] ... lorsque la Commission a agi de bonne foi en se souciant clairement et véritablement de l’intérêt public et en fondant son opinion sur des éléments de preuve, le risque que l’étendue de son pouvoir discrétionnaire puisse un jour l’inciter à l’exercer abusivement et à se placer ainsi au-dessus de la loi ne fait pas de l’existence de ce pouvoir une mauvaise chose en soi et n’exige pas l’annulation de la décision de la Commission.

(Notre Cour a fait mention, apparemment avec approbation, de la décision *C.T.C. Dealer Holdings* dans l’arrêt *Comité pour le traitement égal des actionnaires minoritaires de la Société Asbestos ltée c. Ontario (Commission des valeurs mobilières)*, [2001] 2 R.C.S. 132, 2001 CSC 37, par. 42.)

La norme du « manifestement déraisonnable » appelle un degré élevé de déférence judiciaire :

La méthode de la décision correcte signifie qu’il n’y a qu’une seule réponse appropriée. La méthode du caractère manifestement déraisonnable signifie que de nombreuses réponses appropriées étaient possibles, sauf celle donnée par le décideur.

(*S.C.F.P.*, par. 164)

Cela dit, il importe peu à mon sens que la norme applicable soit celle du manifestement déraisonnable (comme je le pense) ou celle du raisonnable *simpliciter* (comme le croit mon collègue). Nous le verrons, la décision de la Commission se situe dans les limites des opinions exprimées par les organismes de réglementation. Même si une norme moins déférente s’appliquait aux conditions imposées par la Commission, je ne verrais aucune raison d’intervenir.

D. *La Commission avait-elle le pouvoir d’assortir son autorisation des conditions en cause « dans l’intérêt public »?*

ATCO prétend que la Commission n’avait pas le pouvoir d’imposer des conditions ayant un effet « confiscatoire ». Or, en s’exprimant ainsi, elle présume de la question en litige. La bonne démarche n’est pas de supposer qu’ATCO avait droit au profit net tiré de la vente, puis de se demander si la Commission pouvait le confisquer. L’investissement de 83 000 \$ d’ATCO a graduellement été pris en

time to time between 1922 and 1965. It is in the nature of a regulated industry that the question of what is a just and equitable return is determined by a board and not by the vagaries of the speculative property market.

I do not think the legal debate is assisted by talk of “confiscation”. ATCO is prohibited by statute from disposing of the asset without Board approval, and the Board has statutory authority to impose conditions on its approval. The issue thus necessarily turns not on the *existence* of the jurisdiction but on the *exercise* of the Board’s jurisdiction to impose the conditions that it did, and in particular to impose a shared allocation of the net gain.

E. *Did the Board Improperly Exercise the Jurisdiction It Possessed to Impose Conditions the Board Considered “Necessary in the Public Interest”?*

There is no doubt that there are many approaches to “the public interest”. Which approach the Board adopts is largely (and inherently) a matter of opinion and discretion. While the statutory framework of utilities regulation varies from jurisdiction to jurisdiction, and practice in the United States must be read in light of the constitutional protection of property rights in that country, nevertheless Alberta’s grant of authority to its Board is more generous than most. ATCO concedes that its “property” claim would have to give way to a contrary legislative intent, but ATCO says such intent cannot be found in the statutes.

Most if not all regulators face the problem of how to allocate gains on property whose original cost is included in the rate base but is no longer required to provide the service. There is a wealth of regulatory experience in many jurisdictions that the Board is entitled to (and does) have regard to in formulating its policies. Striking the correct balance in the allocation of gains between ratepayers

compte dans sa base tarifaire réglementaire puisque l’acquisition du terrain s’est échelonnée de 1922 à 1965. Dans un secteur réglementé, le rendement juste et équitable est déterminé par l’organisme de réglementation compétent et non par le marché spéculatif et aléatoire de l’immobilier.

Je ne crois pas que l’allégation d’effet « confiscatoire » apporte quoi que ce soit au débat juridique. La loi interdit à ATCO de se départir de ses biens sans l’autorisation de la Commission et investit cette dernière du pouvoir d’assortir son autorisation de conditions. Ce n’est donc pas l’*existence* de la compétence qui est en litige, mais plutôt la manière dont la Commission l’a *exercée* en imposant des conditions et, plus particulièrement, en répartissant le profit net tiré de la vente.

E. *La Commission a-t-elle exercé sa compétence irrégulièrement en imposant les conditions qu’elle jugeait « nécessaires dans l’intérêt public »?*

Il y a évidemment de nombreuses façons de concevoir « l’intérêt public ». Celle de la Commission tient essentiellement (et de manière inhérente) à son opinion et à son pouvoir discrétionnaire. Même si le cadre législatif de la réglementation des services publics varie d’un ressort à l’autre et qu’aux États-Unis, la pratique doit être interprétée à la lumière de la protection constitutionnelle du droit de propriété, la Commission s’est vu conférer par le législateur albertain un pouvoir plus étendu que celui accordé à la plupart des organismes apparentés. ATCO reconnaît que sa prétention fondée sur le « droit de propriété » ne saurait tenir face à l’intention contraire du législateur, mais elle affirme qu’une telle intention ne ressort pas des lois.

La plupart des organismes de réglementation, sinon tous, sont appelés à décider de l’attribution du profit tiré d’un bien dont le coût historique est inclus dans la base tarifaire, mais qui n’est plus nécessaire pour fournir le service. Lorsqu’elle formule ses politiques, la Commission peut tenir compte (et elle tient compte) d’une foule de précédents provenant de nombreux ressorts. Trouver le bon

112

113

114

and investors is a common preoccupation of comparable boards and agencies:

First, it prevents the utility from degrading the quality, or reducing the quantity, of the regulated service so as to harm consumers. Second, it ensures that the utility maximizes the aggregate economic benefits of its operations, and not merely the benefits flowing to some interest group or stakeholder. Third, it specifically seeks to prevent favoritism toward investors to the detriment of ratepayers affected by the transaction.

(P. W. MacAvoy and J. G. Sidak, “The Efficient Allocation of Proceeds from a Utility’s Sale of Assets” (2001), 22 *Energy L.J.* 233, at p. 234)

115 The concern with which Canadian regulators view utilities under their jurisdiction that are speculating in land is not new. In *Re Consumers’ Gas Co.*, E.B.R.O. 341-I, June 30, 1976, the Ontario Energy Board considered how to deal with a real estate profit on land which was disposed of at an after-tax profit of over \$2 million. The Board stated:

The Station “B” property was not purchased by Consumers’ for land speculation but was acquired for utility purposes. This investment, while non-depreciable, was subject to interest charges and risk paid for through revenues and, until the gas manufacturing plant became obsolete, disposal of the land was not a feasible option. If, in such circumstances, the Board were to permit real estate profit to accrue to the shareholders only, it would tend to encourage real estate speculation with utility capital. In the Board’s opinion, the shareholders and the ratepayers should share the benefits of such capital gains. [Emphasis added; para. 326.]

116 Some U.S. regulators also consider it good regulatory policy to allocate part or all of the profit to offset costs in the rate base. In *Re Boston Gas Co.*, 49 P.U.R. 4th 1 (Mass. D.P.U. 1982), the regulator allocated a gain on the sale of land to ratepayers, stating:

compromis dans la répartition du profit entre les clients et les investisseurs est une préoccupation commune aux organismes apparentés à la Commission :

[TRADUCTION] D’abord, cela permet d’éviter que l’entreprise de services publics ne diminue qualitativement ou quantitativement le service réglementé et ne cause de la sorte un préjudice aux clients. Deuxièmement, elle garantit que l’entreprise maximisera l’ensemble des avantages financiers tirés de ses activités, et non seulement ceux destinés à certains groupes d’intérêt ou à d’autres intéressés. Troisièmement, elle vise précisément à ce que les investisseurs ne soient pas favorisés au détriment des clients touchés par l’opération.

(P. W. MacAvoy et J. G. Sidak, « The Efficient Allocation of Proceeds from a Utility’s Sale of Assets » (2001), 22 *Energy L.J.* 233, p. 234)

Ce n’est pas d’hier que les organismes de réglementation canadiens examinent de près les opérations de spéculation foncière auxquelles se livrent les services publics qui leur sont assujettis. Dans la décision *Re Consumers’ Gas Co.*, E.B.R.O. 341-I, 30 juin 1976, la Commission de l’énergie de l’Ontario s’est demandé comment devait être considéré le profit de 2 millions de dollars, après impôt, tiré de la vente d’un terrain par une entreprise de services publics. Elle a dit :

[TRADUCTION] Consumers’ n’a pas acquis le bien-fonds (Station B) à des fins de spéculation, mais bien pour les besoins d’un service public. Même si cet investissement n’était pas amortissable, des intérêts et un risque lié à leur taux devaient être absorbés par les revenus et, jusqu’à ce que l’usine de production de gaz ne devienne obsolète, l’aliénation du bien-fonds n’était pas possible. Par conséquent, si la commission permettait que seuls les actionnaires bénéficient du profit tiré de la vente d’un terrain, elle encouragerait la spéculation sur les biens des services publics. À son avis, ces gains en capital doivent être partagés entre les actionnaires et les clients. [Je souligne; par. 326.]

Certains organismes de réglementation américains jugent également opportun de déduire le profit, en tout ou en partie, de coûts pris en compte dans la base tarifaire. Dans *Re Boston Gas Co.*, 49 P.U.R. 4th 1 (Mass. D.P.U. 1982), l’organisme de réglementation a attribué aux clients le profit tiré de la vente d’un terrain :

The company and its shareholders have received a return on the use of these parcels while they have been included in rate base, and are not entitled to any additional return as a result of their sale. To hold otherwise would be to find that a regulated utility company may speculate in nondepreciable utility property and, despite earning a reasonable rate of return from its customers on that property, may also accumulate a windfall through its sale. We find this to be an uncharacteristic risk/reward situation for a regulated utility to be in with respect to its plant in service. [Emphasis added; p. 26.]

Canadian regulators other than the Board are also concerned with the prospect that decisions of utilities in their regulated business may be skewed under the undue influence of prospective profits on land sales. In *Re Consumers' Gas Co.*, E.B.R.O. 465, March 1, 1991, the Ontario Energy Board determined that a \$1.9 million gain on sale of land should be divided equally between shareholders and ratepayers. It held that

the allocation of 100 percent of the profit from land sales to either the shareholders or the ratepayers might diminish the recognition of the valid concerns of the excluded party. For example, the timing and intensity of land purchase and sales negotiations could be skewed to favour or disregard the ultimate beneficiary. [para. 3.3.8]

The Board's principle of dividing the gain between investors and ratepayers is consistent, as well, with *Re Natural Resource Gas Ltd.*, RP-2002-0147, EB-2002-0446, June 27, 2003, in which the Ontario Energy Board addressed the allocation of a profit on the sale of land and buildings and again stated:

The Board finds that it is reasonable in the circumstances that the capital gains be shared equally between the Company and its customers. In making this finding the Board has considered the non-recurring nature of this transaction. [para. 45]

The wide variety of regulatory treatment of such gains was noted by Kerans J.A. in *TransAlta* (1986), at pp. 175-76, including *Re Boston Gas Co.*

[TRADUCTION] La société et ses actionnaires ont touché un rendement sur l'utilisation de ces parcelles de terrain le temps que leur coût a été inclus dans la base tarifaire, et ils n'ont droit à aucun rendement supplémentaire découlant de leur vente. Conclure le contraire équivaldrait à dire qu'une entreprise de services publics peut tirer avantage d'un bien non amortissable et que même si elle a obtenu de ses clients un rendement raisonnable à l'égard de ce bien, elle peut toucher en sus un profit inattendu en le vendant. Nous estimons que, dans le cas d'une installation en service, il s'agirait d'une situation risques/avantages inhabituelle pour une entreprise réglementée. [Je souligne; p. 26.]

Au Canada, d'autres organismes de réglementation que la Commission craignent que la perspective de vendre des terrains à profit n'infléchisse les décisions des entreprises de services publics en ce qui concerne leurs activités réglementées. Dans la décision *Re Consumers' Gas Co.*, E.B.R.O. 465, 1<sup>er</sup> mars 1991, la Commission de l'énergie de l'Ontario a statué que le profit de 1,9 million de dollars réalisé lors de la vente d'un terrain devait être réparti également entre les actionnaires et les clients :

[TRADUCTION] . . . attribuer 100 p. 100 du profit tiré de la vente d'un terrain soit aux actionnaires de l'entreprise, soit à ses clients, pourrait diminuer l'attention accordée aux préoccupations légitimes de la partie exclue. Par exemple, le moment de l'acquisition d'un terrain et l'intensité des négociations la précédant pourraient être déterminés de façon à favoriser le bénéficiaire ultime de l'opération, ou à en faire fi. [par. 3.3.8]

Le principe appliqué par la Commission, soit le partage du profit entre les investisseurs et les clients, est également conforme à la décision *Re Natural Resource Gas Ltd.*, RP-2002-0147, EB-2002-0446, 27 juin 2003, dans laquelle la Commission de l'énergie de l'Ontario, après s'être penchée sur la question du profit tiré de la vente d'un terrain et de bâtiments, a de nouveau conclu :

[TRADUCTION] La Commission juge raisonnable, dans les circonstances, de répartir les gains en capital à parts égales entre l'entreprise et ses clients. Pour arriver à cette conclusion, elle a tenu compte du caractère non récurrent de l'opération. [par. 45]

Dans *TransAlta* (1986), p. 175-176, le juge Kerans a signalé que le sort réservé à de tels gains variait considérablement d'un organisme de

117

118

119



mentioned earlier. In *TransAlta (1986)*, the Board characterized TransAlta's gain on the disposal of land and buildings included in its Edmonton "franchise" as "revenue" within the meaning of the *Hydro and Electric Energy Act*, R.S.A. 1980, c. H-13. (The case therefore did not deal with the power to impose conditions "the Board considers necessary in the public interest".) Kerans J.A. said (at p. 176):

I do not agree with the Board's decision for reasons later expressed, but it would be fatuous to deny that its interpretation [of the word "revenue"] is one which the word can reasonably bear.

Kerans J.A. went on to find that in that case "[t]he compensation was, for all practical purposes, compensation for loss of franchise" (p. 180) and on that basis the gain in these "unique circumstances" (p. 179) could not, as a matter of law, be characterized as revenue, i.e. applying a correctness standard. The range of regulatory practice on the "gains on sale" issue was similarly noted by Goldie J.A. in *Yukon Energy Corp. v. Utilities Board* (1996), 74 B.C.A.C. 58 (Y.C.A.), at para. 85.

120

A survey of recent regulatory experience in the United States reveals the wide variety of treatment in that country of gains on the sale of undepreciated land. The range includes proponents of ATCO's preferred allocation as well as proponents of the solution adopted by the Board in this case:

Some jurisdictions have concluded that as a matter of equity, shareholders alone should benefit from any gain realized on appreciated real estate, because ratepayers generally pay only for taxes on the land and do not contribute to the cost of acquiring the property and pay no depreciation expenses. Under this analysis, ratepayers assume no risk for losses and acquire no legal or equitable interest in the property, but rather pay only for the use of the land in utility service.

Other jurisdictions claim that ratepayers should retain some of the benefits associated with the sale of property dedicated to utility service. Those jurisdictions that have adopted an equitable sharing approach agree that a review of regulatory and judicial decisions

réglementation à l'autre, mentionnant à titre d'exemple la décision *Re Boston Gas Co.*, précitée. Dans cette affaire, la Commission avait assimilé à un « revenu » au sens de la *Hydro and Electric Energy Act*, R.S.A. 1980, ch. H-13, le profit réalisé par TransAlta lors de la vente d'un terrain et de bâtiments appartenant à sa « concession » d'Edmonton. (La décision ne portait donc pas sur le pouvoir de la Commission d'imposer les conditions qu'« elle juge nécessaires dans l'intérêt public ».) Le juge Kerans a précisé (p. 176) :

[TRADUCTION] Pour les motifs exposés ci-après, je ne suis pas d'accord avec la décision de la Commission, mais il serait absurde de ne pas reconnaître que [le mot « revenu »] puisse raisonnablement avoir le sens qu'elle lui prête.

Il a ajouté que [TRADUCTION] « l'indemnisation visait, à toutes fins utiles, à compenser la perte d'une concession » (p. 180), de sorte que, dans « ces circonstances exceptionnelles » (p. 179), le gain ne pouvait en droit être qualifié de revenu suivant la norme de la décision correcte. Dans l'arrêt *Yukon Energy Corp. c. Utilities Board* (1996), 74 B.C.A.C. 58 (C.A.Y.), par. 85, le juge Goldie a lui aussi relevé la diversité de la pratique réglementaire à l'égard du « gain tiré d'une vente ».

Les décisions récentes d'organismes de réglementation des États-Unis révèlent que le sort réservé au gain réalisé lors de la vente d'un terrain non amorti y est aussi très variable et comprend tant la solution préconisée par ATCO que celle retenue par la Commission :

[TRADUCTION] Certains ressorts ont conclu que, sur le plan de l'équité, seuls les actionnaires doivent bénéficier du gain tiré d'un terrain qui s'est apprécié, car en général, les clients des entreprises de services publics paient les taxes foncières et non le coût d'acquisition et les charges d'amortissement. Suivant ce raisonnement, les clients n'assument aucun risque de perte et n'acquiescent aucun droit sur le bien, y compris en equity.

D'autres estiment que les clients ont droit à une partie des profits résultant de la vente d'un terrain affecté à un service public. Les ressorts qui ont opté pour une répartition équitable conviennent que l'examen des décisions des organismes de réglementation et des cours de

on the issue does not reveal any general principle that requires the allocation of benefits solely to shareholders; rather, the cases show only a general prohibition against sharing benefits on the sale property that has never been reflected in utility rates.

(P. S. Cross, “Rate Treatment of Gain on Sale of Land: Ratepayer Indifference, A New Standard?” (1990), 126 *Pub. Util. Fort.* 44, at p. 44)

Regulatory opinion in the United States favourable to the solution adopted here by the Board is illustrated by *Re Arizona Public Service Co.*, 91 P.U.R. 4th 337 (Ariz. C.C. 1988), at p. 361:

To the extent any general principles can be gleaned from the decisions in other jurisdictions they are: (1) the utility’s stockholders are not *automatically* entitled to the gains from all sales of utility property; and (2) ratepayers are not entitled to all or any part of a gain from the sale of property which has never been reflected in the utility’s rates. [Emphasis in original.]

Assets purchased with capital reflected in the rate base come and go, but the utility itself endures. What was done by the Board in this case is quite consistent with the “enduring enterprise” theory espoused, for example, in *Re Southern California Water Co.*, 43 C.P.U.C. 2d 596 (1992). In that case, Southern California Water had asked for approval to sell an old headquarters building and the issue was how to allocate its profits on the sale. The Commission held:

Working from the principle of the “enduring enterprise”, the gain-on-sale from this transaction should remain within the utility’s operations rather than being distributed in the short run directly to either ratepayers or shareholders.

The “enduring enterprise” principle, is neither novel nor radical. It was clearly articulated by the Commission in its seminal 1989 policy decision on the issue of gain-on-sale, D.89-07-016, 32 Cal. P.U.C.2d 233 (*Redding*). Simply stated, to the extent that a utility realizes a gain-on-sale from the liquidation of an asset and replaces it with another asset or obligation while at

justice sur la question ne permet pas de dégager l’exigence générale que le profit soit attribué aux seuls actionnaires, mais seulement une interdiction générale de le répartir lorsque le coût du terrain n’a jamais été inclus dans la base tarifaire.

(P. S. Cross, « Rate Treatment of Gain on Sale of Land : Ratepayer Indifference, A New Standard? » (1990), 126 *Pub. Util. Fort.* 44, p. 44)

La décision *Re Arizona Public Service Co.*, 91 P.U.R. 4th 337 (Ariz. C.C. 1988), illustre le point de vue américain favorable à la solution retenue par la Commission dans la présente affaire (p. 361) :

[TRADUCTION] Les principes généraux qui peuvent être dégagés des décisions rendues dans d’autres ressorts, s’il en est, sont les suivants : (1) les actionnaires d’une entreprise de services publics n’ont pas *automatiquement* droit au gain réalisé lors de toute vente d’un bien affecté au service public; (2) les clients n’ont pas droit à la totalité ou à une partie du profit tiré lors de la vente d’un bien qui n’a jamais été pris en compte pour l’établissement des tarifs. [En italique dans l’original.]

La composition de l’actif dont le coût est pris en compte dans la base tarifaire varie au gré des acquisitions et des aliénations, mais l’entreprise, elle, demeure. La démarche de la Commission en l’espèce est tout à fait compatible avec le principe de la « pérennité de l’entreprise » appliqué notamment dans *Re Southern California Water Co.*, 43 C.P.U.C. 2d 596 (1992). Dans cette affaire, Southern California Water avait sollicité l’autorisation de vendre un vieil établissement, et la commission devait décider de l’attribution du profit tiré de l’opération. La commission a conclu :

[TRADUCTION] Partant du principe de la « pérennité de l’entreprise », le profit tiré de l’opération doit être affecté à l’exploitation du service public, et non attribué à court terme aux actionnaires ou aux clients directement.

Ce principe n’est ni nouveau ni absolu. Il a clairement été énoncé dans la décision de principe que la commission a rendue en 1989 concernant le gain réalisé lors d’une vente (D.89-07-016, 32 Cal. P.U.C.2d 233 (*Redding*)). En termes simples, lorsqu’une entreprise de services publics réalise un profit en vendant un bien qu’elle remplace par un autre ou par un titre de créance,

the same time its responsibility to serve its customers is neither relieved nor reduced, then any gain-on-sale should remain within the utility's operation. [p. 604]

122 In my view, neither the Alberta statutes nor regulatory practice in Alberta and elsewhere dictates the answer to the problems confronting the Board. It would have been open to the Board to allow ATCO's application for the entire profit. But the solution it adopted was quite within its statutory authority and does not call for judicial intervention.

#### F. *ATCO's Arguments*

123 Most of ATCO's principal submissions have already been touched on but I will repeat them here for convenience. ATCO does not really dispute the Board's ability to impose conditions on the sale of land. Rather, ATCO says that what the Board did here violates a number of basic legal protections and principles. It asks the Court to clip the Board's wings.

124 Firstly, ATCO says that customers do not acquire any proprietary right in the company's assets. ATCO, rather than its customers, originally purchased the property, held title to it, and therefore was entitled to any gain on its sale. An allocation of profit to the customers would amount to a confiscation of the corporation's property.

125 Secondly, ATCO says its retention of 100 percent of the gain has nothing to do with the so-called "regulatory compact". The gas customers paid what the Board regarded over the years as a fair price for safe and reliable service. That is what the ratepayers got and that is all they were entitled to. The Board's allocation of part of the profit to the ratepayers amounts to impermissible "retroactive" rate setting.

126 Thirdly, utilities are not entitled to include in the rate base an amount for *depreciation* on land and ratepayers have therefore not repaid ATCO any part of ATCO's original cost, let alone the present value. The treatment accorded gain on sales of depreciated property therefore does not apply.

sans que son obligation de servir la clientèle ne soit supprimée ou réduite, le profit doit être affecté à l'exploitation de l'entreprise. [p. 604]

À mon avis, ni les lois de l'Alberta ni la pratique réglementaire dans cette province et dans d'autres ressorts ne commandaient une décision en particulier. La Commission aurait pu accueillir la demande d'ATCO et lui attribuer la totalité du profit. Mais la solution qu'elle a retenue n'outrepassait aucunement sa compétence légale et ne justifie pas une intervention judiciaire.

#### F. *L'argumentation d'ATCO*

Les principaux arguments d'ATCO ont pour la plupart été abordés, mais, par souci de clarté, je les rappellerai. ATCO ne conteste pas vraiment le pouvoir de la Commission d'assortir de conditions la vente d'un terrain. Elle soutient plutôt que la Commission a violé en l'espèce un certain nombre de garanties et nous demande de restreindre sa marge de manœuvre.

Premièrement, ATCO prétend que les clients n'acquiescent aucun droit de propriété sur les biens de l'entreprise. C'est elle, et non ses clients, qui a initialement acheté le bien en question et qui en est devenue propriétaire, ce qui lui donnait droit à tout profit tiré de sa vente. Selon elle, attribuer le profit aux clients équivaut à confisquer l'actif de l'entreprise.

Deuxièmement, ATCO prétend que son droit à la totalité du profit n'a rien à voir avec le « pacte réglementaire ». Ses clients ont payé un prix que, d'une année à l'autre, la Commission a jugé raisonnable en contrepartie d'un service sûr et fiable. C'est ce qu'ils ont obtenu et c'est tout ce à quoi ils avaient droit. En leur attribuant une partie du profit, la Commission s'est indûment livrée à une tarification « rétroactive ».

Troisièmement, une entreprise de services publics ne peut *amortir* un terrain dans sa base tarifaire, de sorte que les clients n'ont pas défrayé ATCO de quelque partie du coût historique du terrain en question, encore moins en fonction de sa valeur actuelle. Le traitement réservé au profit tiré de la vente d'un bien amorti ne s'applique donc pas.

Fourthly, ATCO complains that the Board's solution is asymmetrical. Ratepayers are given part of the benefit of an increase in land values without, in a falling market, bearing any part of the burden of losses on the disposition of land.

In my view, these are all arguments that should be (and were) properly directed to the Board. There are indeed precedents in the regulatory field for what ATCO proposes, just as there are precedents for what the ratepayers proposed. It was for the Board to decide what conditions in these particular circumstances were necessary in the public interest. The Board's solution in this case is well within the range of reasonable options, as I will endeavour to demonstrate.

#### 1. The Confiscation Issue

In its factum, ATCO says that “[t]he property belonged to the owner of the utility and the Board's proposed distribution cannot be characterized otherwise than as being confiscatory” (respondent's factum, at para. 6). ATCO's argument overlooks the obvious difference between investment in an unregulated business and investment in a regulated utility where the regulator sets the return on investment, not the marketplace. In *Re Southern California Gas Co.*, 118 P.U.R. 4th 81 (C.P.U.C. 1990) (“*SoCalGas*”), the regulator pointed out:

In the non-utility private sector, investors are not guaranteed to earn a fair return on such sunk investment. Although shareholders and bondholders provide the initial capital investment, the ratepayers pay the taxes, maintenance, and other costs of carrying utility property in rate base over the years, and thus insulate utility investors from the risk of having to pay those costs. Ratepayers also pay the utility a fair return on property (including land) while it is in rate base, compensate the utility for the diminishment of the value of its depreciable property over time through depreciation

Quatrièmement, ATCO reproche à la solution de la Commission de créer une disparité. Les clients se voient attribuer une partie du profit résultant de l'appréciation d'un terrain sans pour autant être tenus, advenant une contraction du marché, d'assumer une partie des pertes subies lors de son aliénation.

À mon avis, ce sont toutes des prétentions qui devaient être dûment formulées devant la Commission (et qui l'ont été). Certaines décisions d'organismes de réglementation étayaient la thèse d'ATCO, d'autres appuient celle de ses clients. Il appartenait à la Commission de décider, au vu des circonstances, quelles conditions étaient nécessaires dans l'intérêt public. Comme je vais m'efforcer de le démontrer, la solution adoptée par la Commission en l'espèce s'inscrivait parmi celles pour lesquelles elle pouvait raisonnablement opter.

#### 1. La question de l'effet confiscatoire

Dans son mémoire, ATCO affirme que [TRADUCTION] « [l]es biens appartenaient au propriétaire du service public et que la répartition projetée par la Commission ne peut avoir qu'un effet confiscatoire » (mémoire de l'intimée, par. 6). Cet argument ne tient pas compte de la différence manifeste entre un investissement dans une entreprise non réglementée et un investissement dans un service public réglementé, le taux de rendement étant, dans ce dernier cas, fixé par un organisme de réglementation, et non par le marché. Dans la décision *Re Southern California Gas Co.*, 118 P.U.R. 4th 81 (C.P.U.C. 1990) (« *SoCalGas* »), l'organisme de réglementation a fait remarquer :

[TRADUCTION] Dans le secteur privé, qui exclut donc les services publics, l'investisseur n'est pas assuré d'un rendement raisonnable sur un tel investissement irrécupérable. Bien que les actionnaires et les détenteurs d'obligations fournissent le capital initial, les clients paient au fil des ans, par le truchement de la base tarifaire, les taxes, les frais d'entretien et les autres coûts liés à la possession du bien, de sorte que la personne qui investit dans un service public ne risque pas d'avoir à supporter ces coûts. Les clients paient également un rendement raisonnable pendant que le bien (terrain

127

128

129

accounting, and bear the risk that they must pay depreciation and a return on prematurely retired rate base property. [p. 103]

(It is understood, of course, that the Board does not appropriate the actual proceeds of sale. What happens is that an amount *equivalent* to two-thirds of the profit is included in the calculation of ATCO's current cost base for rate-making purposes. In that way, there is a notional distribution of the benefit of the gain amongst the competing stakeholders.)

130 ATCO's argument is frequently asserted in the United States under the flag of constitutional protection for "property". Constitutional protection has not however prevented allocation of all or part of such gains to the U.S. ratepayers. One of the leading U.S. authorities is *Democratic Central Committee of the District of Columbia v. Washington Metropolitan Area Transit Commission*, 485 F.2d 786 (D.C. Cir. 1973). In that case, the assets at issue were parcels of real estate which had been employed in mass transit operations but which were no longer needed when the transit system converted to buses. The regulator awarded the profit on the appreciated land values to the shareholders but the Court of Appeals reversed the decision, using language directly applicable to ATCO's "confiscation" argument:

We perceive no impediment, constitutional or otherwise, to recognition of a ratemaking principle enabling ratepayers to benefit from appreciations in value of utility properties accruing while in service. We believe the doctrinal consideration upon which pronouncements to the contrary have primarily rested has lost all present-day vitality. Underlying these pronouncements is a basic legal and economic thesis — sometimes articulated, sometimes implicit — that utility assets, though dedicated to the public service, remain exclusively the property of the utility's investors, and that growth in value is an inseparable and inviolate incident of that property interest. The precept of private ownership historically pervading our jurisprudence led naturally to such a thesis, and early decisions in the ratemaking field lent some support to it; if still viable, it strengthens the investor's claim. We think, however, after careful

compris) est inclus dans la base tarifaire, ils indemnisent l'entreprise de la dépréciation d'un bien amortissable selon la méthode de la prise en charge par amortissement et ils courent le risque de payer l'amortissement et un rendement pour un bien inclus dans la base tarifaire qui est mis hors service prématurément. [p. 103]

(La Commission ne fait évidemment pas main basse sur le produit de la vente. Pour les besoins de la tarification, un montant *équivalent* aux deux tiers du profit est en fait pris en compte pour établir la base tarifaire actuelle d'ATCO. Le profit est donc réparti de manière abstraite entre les intéressés concurrents.)

L'argument d'ATCO est fréquemment invoqué aux États-Unis sur le fondement de la protection constitutionnelle du « droit de propriété », laquelle n'a toutefois pas empêché que tout ou partie du profit en cause soit attribué aux clients de services publics américains. L'un des arrêts de principe aux États-Unis est *Democratic Central Committee of the District of Columbia c. Washington Metropolitan Area Transit Commission*, 485 F.2d 786 (D.C. Cir. 1973). Dans cette affaire, des parcelles de terrain affectées au transport en commun étaient devenues superflues lorsque l'entreprise avait remplacé ses trolleybus par des autobus. L'organisme de réglementation a attribué aux actionnaires le profit tiré de la vente des terrains dont la valeur s'était appréciée, mais la cour d'appel a infirmé la décision en tenant un raisonnement directement applicable à l'effet « confiscatoire » allégué par ATCO :

[TRADUCTION] Nous ne voyons aucun obstacle, constitutionnel ou autre, à la reconnaissance d'un principe de tarification permettant aux clients de bénéficier de l'appréciation d'un bien survenue pendant son affectation au service public. Nous croyons que la doctrine fondant essentiellement les décisions contraires n'est plus pertinente. Un principe juridique et économique fondamental — parfois formulé en termes exprès, parfois implicite —, sous-tend ces décisions, savoir qu'un bien affecté à un service public demeure la propriété des seuls investisseurs de l'entreprise et que son appréciation est un élément indissociable et inviolable de ce droit de propriété. La notion de propriété privée qui imprègne notre jurisprudence a naturellement mené à l'application de ce principe, lequel a obtenu un certain appui dans les premières décisions en matière de tarification. S'il est encore valable, ce principe étaye la

exploration, that the foundations for that approach, and the conclusion it seemed to indicate, have long since eroded away. [p. 800]

The court's reference to "pronouncements" which have "lost all present-day vitality" likely includes *Board of Public Utility Commissioners v. New York Telephone Co.*, 271 U.S. 23 (1976), a decision relied upon in this case by ATCO. In that case, the Supreme Court of the United States said:

Customers pay for service, not for the property used to render it. Their payments are not contributions to depreciation or other operating expenses or to capital of the company. By paying bills for service they do not acquire any interest, legal or equitable, in the property used for their convenience or in the funds of the company. Property paid for out of moneys received for service belongs to the company just as does that purchased out of proceeds of its bonds and stock. [p. 32]

In that case, the regulator belatedly concluded that the level of depreciation allowed the New York Telephone Company had been excessive in past years and sought to remedy the situation in the current year by retroactively adjusting the cost base. The court held that the regulator had no power to re-open past rates. The financial fruits of the regulator's errors in past years now belonged to the company. That is not this case. No one contends that the Board's prior rates, based on ATCO's original investment, were wrong. In 2001, when the matter came before the Board, the Board had jurisdiction to approve or not approve the proposed sale. It was not a done deal. The receipt of any profit by ATCO was prospective only. As explained in *Re Arizona Public Service Co.*:

In *New York Telephone*, the issue presented was whether a state regulatory commission could use excessive depreciation accruals from prior years to reduce rates for future service and thereby set rates which did not yield a just return. . . . [T]he Court simply reiterated and provided the reasons for a ratemaking truism: rates must be designed to produce enough revenue to pay

prétention de l'investisseur. Après mûre réflexion, nous pensons que ses fondements se sont depuis longtemps effrités et que la conclusion qu'il semblait dicter ne vaut plus. [p. 800]

Ces « décisions » qui ne sont « plus pertinente[s] » englobent sans doute *Board of Public Utility Commissioners c. New York Telephone Co.*, 271 U.S. 23 (1976), une décision invoquée par ATCO en l'espèce et dans laquelle la Cour suprême des États-Unis a dit :

[TRADUCTION] Les clients paient un service, et non le bien servant à sa prestation. Leurs paiements ne sont pas affectés à l'amortissement ou aux autres frais d'exploitation, non plus qu'au capital de l'entreprise. En acquittant leurs factures, les clients n'acquièrent aucun droit, suivant la loi ou l'équité, sur les biens utilisés pour fournir le service ou sur les fonds de l'entreprise. Les biens acquis avec les sommes reçues en contrepartie des services appartiennent à l'entreprise, tout comme ceux achetés avec les fonds obtenus par l'émission d'actions et d'obligations. [p. 32]

Dans cette affaire, ayant conclu tardivement que l'amortissement autorisé pour New York Telephone Company les années précédentes était trop élevé, l'organisme de réglementation avait tenté de corriger la situation pendant l'exercice en cours en rajustant rétroactivement la base tarifaire. La cour a statué que l'organisme n'avait pas le pouvoir de réviser une tarification antérieure. Les avantages financiers découlant des erreurs commises par l'organisme étaient désormais acquis à l'entreprise. Le contexte n'est pas le même en l'espèce. Nul ne prétend que la tarification antérieure établie par la Commission en fonction du coût historique était erronée. En 2001, lorsqu'elle a été saisie de l'affaire, la Commission avait le pouvoir d'autoriser ou non la vente projetée. L'opération n'avait pas encore été conclue. La réalisation d'un profit par ATCO n'était qu'une possibilité. Comme on l'a expliqué dans *Re Arizona Public Service Co.* :

[TRADUCTION] Dans *New York Telephone*, le tribunal devait déterminer si l'organisme de réglementation de l'État en question pouvait affecter à la réduction des tarifs l'excédent accumulé aux fins d'amortissement les années précédentes et ainsi fixer des tarifs qui ne produisaient pas un rendement raisonnable. [ . . . ] [L]a Cour a simplement repris un truisme en l'expliquant : les

current (reasonable) operating expenses and provide a fair return to the utility's investors. If it turns out that, for whatever reason, existing rates have produced too much or too little income, the past is past. Rates are raised or lowered to reflect current conditions; they are not designed to pay back past excessive profits or recoup past operating losses. In contrast, the issue in this proceeding is whether for ratemaking purposes a utility's test year income from sales of utility service can include its income from sales of utility property. The United States Supreme Court's decision in *New York Telephone* does not address that issue. [Emphasis added; p. 361.]

tarifs doivent être établis de façon que les revenus permettent d'acquitter les charges (raisonnables) d'exploitation courantes et que les investisseurs de l'entreprise obtiennent un rendement raisonnable. Lorsque, pour une raison ou une autre, les tarifs fixés produisent trop de revenus ou pas assez, on ne peut revenir en arrière. On augmente les tarifs ou on les réduit pour tenir compte de la situation actuelle; leur fixation ne vise pas la restitution de profits excessifs antérieurs ou la compensation de pertes d'exploitation antérieures. En l'espèce, il s'agit plutôt de déterminer si, pour l'établissement des tarifs, le revenu provenant de la fourniture d'un service public pendant une année de référence peut comprendre le produit de la vente de biens de l'entreprise de services publics. La décision *New York Telephone* de la Cour suprême des États-Unis ne porte pas sur cette question. [Je souligne; p. 361.]

131 More recently, the allocation of gain on sale was addressed by the California Public Utilities Commission in *SoCalGas*. In that case, as here, the utility (*SoCalGas*) wished to sell land and buildings located (in that case) in downtown Los Angeles. The Commission apportioned the gain on sale between the shareholders and the ratepayers, concluding that:

Plus récemment, dans la décision *SoCalGas*, la commission californienne de surveillance des services publics s'est penchée sur la question de l'attribution du profit tiré d'une aliénation. Comme dans la présente affaire, l'entreprise de services publics (*SoCalGas*) souhaitait vendre un terrain et des bâtiments situés (dans ce cas) au centre-ville de Los Angeles. La commission a réparti le profit entre les actionnaires et les clients de l'entreprise et a conclu :

We believe that the issue of who owns the utility property providing utility service has become a red herring in this case, and that ownership alone does not determine who is entitled to the gain on the sale of the property providing utility service when it is removed from rate base and sold. [p. 100]

[TRADUCTION] Nous croyons que la question de savoir à qui appartient le bien affecté au service public est devenue un faux problème en l'espèce et que la propriété ne permet pas à elle seule de déterminer qui a droit au profit lorsque ce bien cesse d'être inclus dans la base tarifaire et est vendu. [p. 100]

132 ATCO argues in its factum that ratepayers "do not acquire any interest, legal or equitable, in the property used to provide the service or in the funds of the owner of the utility" (para. 2). In *SoCalGas*, the regulator disposed of this point as follows:

ATCO soutient dans son mémoire que les clients [TRADUCTION] « n'acquièrent aucun droit, suivant la loi ou l'équité, sur les biens utilisés pour fournir le service, non plus que sur les fonds de l'entreprise » (par. 2). À cet égard, voici ce qu'a conclu l'organisme de réglementation dans *SoCalGas* :

No one seriously argues that ratepayers acquire title to the physical property assets used to provide utility service; DRA [Division of Ratepayer Advocates] argues that the gain on sale should reduce future revenue requirements not because ratepayers own the property, but rather because they paid the costs and faced the risks associated with that property while it was in rate base providing public service. [p. 100]

[TRADUCTION] Personne ne prétend sérieusement que les clients acquièrent un droit de propriété sur les biens affectés au service public; la DRA [Division of Ratepayer Advocates] soutient que le profit tiré de leur vente doit être retranché des besoins en revenus ultérieurs non pas parce que les clients sont propriétaires de ces biens, mais parce qu'ils en ont payé les coûts et assumé les risques pendant leur affectation au service public et leur inclusion dans la base tarifaire. [p. 100]

This “risk” theory applies in Alberta as well. Over the last 80 years, there have been wild swings in Alberta real estate, yet through it all, in bad times and good, the ratepayers have guaranteed ATCO a just and equitable return on its investment in *this* land and *these* buildings.

The notion that the division of risk justifies a division of the net gain was also adopted by the regulator in *SoCalGas*:

Although the shareholders and bondholders provided the initial capital investment, the ratepayers paid the taxes, maintenance, and other costs of carrying the land and buildings in rate base over the years, and paid the utility a fair return on its unamortized investment in the land and buildings while they were in rate base. [p. 110]

In other words, even in the United States, where property rights are constitutionally protected, ATCO’s “confiscation” point is rejected as an oversimplification.

My point is not that the Board’s allocation in this case is necessarily correct in all circumstances. Other regulators have determined that the public interest requires a different allocation. The Board proceeds on a “case-by-case” basis. My point simply is that the Board’s response in this case cannot be considered “confiscatory” in any proper use of the term, and is well within the range of what are regarded in comparable jurisdictions as appropriate regulatory responses to the allocation of the gain on sale of land whose original investment has been included by the utility itself in its rate base. The Board’s decision is protected by a deferential standard of review and in my view it should not have been set aside.

## 2. The Regulatory Compact

The Board referred in its decision to the “regulatory compact” which is a loose expression suggesting that in exchange for a statutory monopoly

Cette considération liée aux « risques » vaut également en Alberta. Pendant les 80 dernières années, le marché albertain de l’immobilier a connu des fluctuations considérables, mais durant toute cette période, que la conjoncture ait été favorable ou non, les clients ont garanti à ATCO un rendement juste et équitable pour le terrain et les bâtiments *considérés en l’espèce*.

L’approche suivant laquelle le partage des risques emporte le partage du gain net a également été retenue dans *SoCalGas* :

[TRADUCTION] Même si les actionnaires et les détenteurs d’obligations ont fourni le capital initial, les clients ont payé au fil des ans, par le truchement de la base tarifaire, les taxes, les frais d’entretien et les autres coûts liés à la possession du terrain et des bâtiments et ils ont assuré à l’entreprise un rendement raisonnable selon la valeur non amortie du terrain et des bâtiments pendant la période où leur coût a été inclus dans la base tarifaire. [p. 110]

Autrement dit, même aux États-Unis où le droit de propriété est protégé par la Constitution, la thèse de l’effet « confiscatoire » avancée par ATCO est rejetée au motif qu’elle est simpliste.

Je ne prétends pas que l’attribution du profit en l’espèce convient nécessairement en toute circonstance. D’autres organismes de réglementation ont jugé que l’intérêt public commande une attribution différente. La Commission tranche au cas par cas. Je dis simplement que la mesure retenue ne peut être qualifiée de « confiscatoire » dans quelque acception de ce terme et qu’elle fait partie des solutions jugées acceptables dans des ressorts comparables en ce qui concerne l’attribution du profit tiré de la vente d’un terrain dont l’entreprise de services publics a elle-même inclus le coût historique dans sa base tarifaire. La déférence s’impose en l’espèce et, à mon avis, la décision de la Commission n’aurait pas dû être annulée.

## 2. Le pacte réglementaire

Dans sa décision, la Commission renvoie au « pacte réglementaire », notion aux contours flous selon laquelle, en contrepartie d’un monopole

133

134

135



and receipt of revenue on a cost plus basis, the utility accepts limitations on its rate of return and its freedom to do as it wishes with property whose cost is reflected in its rate base. This was expressed in the *Washington Metropolitan Area Transit* case by the U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit as follows:

The ratemaking process involves fundamentally “a balancing of the investor and the consumer interests”. The investor’s interest lies in the integrity of his investment and a fair opportunity for a reasonable return thereon. The consumer’s interest lies in governmental protection against unreasonable charges for the monopolistic service to which he subscribes. In terms of property value appreciations, the balance is best struck at the point at which the interests of both groups receive maximum accommodation. [p. 806]

136 ATCO considers that the Board’s allocation of profit violated the regulatory compact not only because it is confiscatory but because it amounts to “retroactive rate making”. In *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684, Estey J. stated, at p. 691:

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.

137 As stated earlier, the Board in this case was addressing a prospective receipt and allocated two thirds of it to a prospective (not retroactive) rate-making exercise. This is consistent with regulatory practice, as is illustrated by *New York Water Service Corp. v. Public Service Commission*, 208 N.Y.S.2d 857 (1960). In that case, a utility commission ruled that gains on the sale of real estate should be taken into account to reduce rates annually over the following period of 17 years :

If land is sold at a profit, it is required that the profit be added to, i.e., “credited to”, the depreciation reserve, so

conféré par la loi et d’un revenu calculé suivant la méthode du coût d’achat majoré, l’entreprise de services publics accepte de voir son rendement limité de même que sa liberté de se départir des biens dont le coût est pris en compte pour établir sa base tarifaire. C’est ce qui ressort de l’arrêt *Washington Metropolitan Area Transit* de la Cour d’appel des États-Unis (circuit du district de Columbia) :

[TRADUCTION] Le processus de tarification consiste essentiellement à « mettre en balance l’intérêt de l’investisseur et celui du consommateur ». L’intérêt de l’investisseur est de protéger son investissement et d’avoir une possibilité raisonnable de toucher un rendement acceptable. L’intérêt du consommateur réside dans la protection gouvernementale contre la tarification déraisonnable de services fournis dans un contexte monopolistique. Pour ce qui est de l’appréciation d’un bien, l’équilibre optimal est atteint lorsque les intérêts de l’un et de l’autre sont respectés le plus possible. [p. 806]

ATCO estime que la manière dont la Commission a attribué le profit contrevient au pacte réglementaire non seulement en raison de son effet confiscatoire, mais aussi parce qu’il s’agit d’une « tarification rétroactive ». Dans l’arrêt *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d’Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, le juge Estey a dit ce qui suit à la p. 691 :

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.

Je le répète, la Commission était appelée à se prononcer sur une rentrée projetée et elle a décidé que les deux tiers devaient être pris en compte dans la tarification ultérieure (et non antérieure), ce qui est conforme à la pratique réglementaire. Par exemple, dans la décision *New York Water Service Corp. c. Public Service Commission*, 208 N.Y.S.2d 857 (1960), l’organisme de réglementation a statué que le profit réalisé lors de la vente d’un terrain devrait servir à réduire les tarifs pour les 17 années suivantes :

[TRADUCTION] Lorsqu’un terrain est vendu à profit, le gain doit être ajouté à l’amortissement cumulé, c.-à-d.

that there is a corresponding reduction of the rate base and resulting return. [p. 864]

The regulator's order was upheld by the New York State Supreme Court (Appellate Division).

More recently, in *Re Compliance with the Energy Policy Act of 1992*, 62 C.P.U.C. 2d 517 (1995), the regulator commented:

... we found it appropriate to allocate the principal amount of the gain to offset future costs of headquarters facilities, because ratepayers had borne the burden of risks and expenses while the property was in rate-base. At the same time, we found that it was equitable to allocate a portion of the benefits from the gain-on-sale to shareholders in order to provide a reasonable incentive to the utility to maximize the proceeds from selling such property and compensate shareholders for any risks borne in connection with holding the former property. [p. 529]

The emphasis in all these cases is on balancing the interests of the shareholders and the ratepayers. This is perfectly consistent with the "regulatory compact" approach reflected in the Board doing what it did in this case.

### 3. Land as a Non-Depreciable Asset

The Alberta Court of Appeal drew a distinction between gains on sale of land, whose original cost is not depreciated (and thus is not repaid in increments through the rate base) and depreciated property such as buildings where the rate base does include a measure of capital repayment and which in that sense the ratepayers have "paid for". The Alberta Court of Appeal held that the Board was correct to credit the rate base with an amount equivalent to the depreciation paid in respect of the buildings (this is the subject matter of ATCO's cross-appeal). Thus, in this case, the land was still carried on ATCO's books at its original price of \$83,720 whereas the original \$596,591 cost of the buildings had been depreciated through the rates charged customers to a net book value of \$141,525.

« porté à son crédit », de manière à réduire proportionnellement la base tarifaire et, par conséquent, le rendement. [p. 864]

L'ordonnance a été confirmée par la Cour suprême de l'État de New York (section d'appel).

Plus récemment, dans la décision *Re Compliance with the Energy Policy Act of 1992*, 62 C.P.U.C. 2d 517 (1995), l'organisme de réglementation a dit :

[TRADUCTION] ... nous avons jugé approprié de déduire la plus grande partie du profit des coûts futurs liés au siège de l'entreprise parce que les clients avaient assumé les risques et les charges pendant l'inclusion du bien dans la base tarifaire. Nous avons également jugé équitable d'attribuer une partie du profit aux actionnaires afin d'inciter raisonnablement l'entreprise à obtenir le meilleur prix de vente possible et d'indemniser les actionnaires des risques inhérents à la possession du bien. [p. 529]

Toutes ces décisions mettent l'accent sur la mise en balance des intérêts des actionnaires et des clients, ce qui est tout à fait compatible avec la théorie du « pacte réglementaire » qui sous-tend la décision de la Commission en l'espèce.

### 3. Le terrain en tant que bien non amortissable

La Cour d'appel de l'Alberta a établi une distinction entre le profit tiré de la vente d'un terrain, dont le coût historique n'est pas amorti (et qui n'est donc pas graduellement remboursé par le truchement de la base tarifaire), et le profit tiré de la vente d'un bien amorti, comme un bâtiment, pour lequel la base tarifaire opère un certain remboursement du capital et qui, en ce sens, « a été payé » par les clients. Elle a conclu que la Commission avait eu raison d'inclure dans la base tarifaire l'équivalent de l'amortissement consenti pour les bâtiments (l'objet du pourvoi incident d'ATCO). Ainsi, en l'espèce, alors que la valeur du terrain était encore reportée dans les comptes d'ATCO au coût historique de 83 720 \$, les bâtiments, payés initialement 596 591 \$, avaient été amortis dans les tarifs exigés des consommateurs et leur valeur comptable nette s'établissait à 141 525 \$.

138

139

140

141 Regulatory practice shows that many (not all) regulators also do not accept the distinction (for this purpose) between depreciable and non-depreciable assets. In *Re Boston Gas Co.* for example (cited in *TransAlta (1986)*, at p. 176), the regulator held:

... the company's ratepayers have been paying a return on this land as well as all other costs associated with its use. The fact that land is a nondepreciable asset because its useful value is not ordinarily diminished through use is, we find, irrelevant to the question of who is entitled to the proceeds on the sales of this land. [p. 26]

142 In *SoCalGas*, as well, the Commission declined to make a distinction between the gain on sale of depreciable, as compared to non-depreciable, property, stating: "We see little reason why land sales should be treated differently" (p. 107). The decision continued:

In short, whether an asset is depreciated for rate-making purposes or not, ratepayers commit to paying a return on its book value for as long as it is used and useful. Depreciation simply recognizes the fact that certain assets are consumed over a period of utility service while others are not. The basic relationship between the utility and its ratepayers is the same for depreciable and non-depreciable assets. [Emphasis added; p. 107.]

143 In *Re California Water Service Co.*, 66 C.P.U.C. 2d 100 (1996), the regulator commented that:

Our decisions generally find no reason to treat gain on the sale of nondepreciable property, such as bare land, different[ly] than gains on the sale of depreciable rate base assets and land in PHFU [plant held for future use]. [p. 105]

144 Again, my point is not that the regulator *must* reject any distinction between depreciable and non-depreciable property. Simply, my point is that the distinction does not have the controlling weight as contended by ATCO. In Alberta, it is up to the

Il ressort de la pratique réglementaire que de nombreux organismes de réglementation (et non tous) refusent de faire une distinction (à cette fin) entre les biens amortissables et les biens non amortissables. Dans la décision *Re Boston Gas Co.* (citée dans *TransAlta (1986)*, p. 176), par exemple, l'organisme a conclu :

[TRADUCTION] ... les clients de l'entreprise ont versé un rendement et payé tous les autres coûts afférents à l'utilisation du terrain. Le fait qu'il s'agit d'un bien non amortissable — son utilisation ne diminuant habituellement pas sa valeur d'usage — n'a rien à voir avec la question de savoir qui a droit au produit de sa vente. [p. 26]

Dans *SoCalGas*, l'organisme de réglementation a également refusé de faire une distinction entre le profit réalisé lors de la vente d'un bien amortissable et celui issu de la vente d'un bien non amortissable, affirmant à la p. 107, qu'[TRADUCTION] « [i]l ne voyait pas pourquoi des ventes de terrains devraient être traitées différemment » et ajoutant :

[TRADUCTION] En somme, les clients s'engagent à verser un rendement selon la valeur comptable, que le bien soit amorti ou non pour les besoins de la tarification, et ce, tant que le bien est employé et susceptible de l'être. L'amortissement tient simplement compte du fait que certains biens, contrairement à d'autres, se détériorent durant leur affectation au service public. Fondamentalement, la relation entre l'entreprise et ses clients demeure la même qu'il s'agisse de biens amortissables ou non. [Je souligne; p. 107.]

Dans *Re California Water Service Co.*, 66 C.P.U.C. 2d 100 (1996), l'organisme de réglementation a fait la remarque suivante :

[TRADUCTION] Dans nos décisions, nous concluons généralement qu'il n'y a pas lieu de traiter différemment le profit réalisé lors de la vente d'un bien non amortissable, comme un terrain nu, et celui issu de la vente d'un bien amortissable dont le coût a été inclus dans la base tarifaire ou d'un terrain détenu pour usage ultérieur. [p. 105]

Encore une fois, je ne dis pas que l'organisme de réglementation *doit* systématiquement écarter toute distinction entre un bien amortissable et un bien non amortissable. Je dis simplement que la distinction n'est pas aussi déterminante que le

Board to determine what allocations are necessary in the public interest as conditions of the approval of sale. ATCO's attempt to limit the Board's discretion by reference to various doctrine is not consistent with the broad statutory language used by the Alberta legislature and should be rejected.

#### 4. Lack of Reciprocity

ATCO argues that the customers should not profit from a rising market because if the land loses value it is ATCO, and not the ratepayers, that will absorb the loss. However, the material put before the Court suggests that the Board takes into account both gains *and* losses. In the following decisions the Board stated, repeated, and repeated again its "general rule" that

the Board considers that any profit or loss (being the difference between the net book value of the assets and the sale price of those assets) resulting from the disposal of utility assets should accrue to the customers of the utility and not to the owner of the utility. [Emphasis added.]

(See *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. P.U.B., Decision No. E84116, October 12, 1984, at p. 17; *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. P.U.B., Decision No. E84115, October 12, 1984, at p. 12; *Re Canadian Western Natural Gas Co.*, Alta. P.U.B., Decision No. E84113, October 12, 1984, at p. 23.)

In *Re Alberta Government Telephones*, Alta. P.U.B., Decision No. E84081, June 29, 1984, the Board reviewed a number of regulatory approaches (including *Re Boston Gas Co.*, previously mentioned) with respect to gains on sale and concluded with respect to its own practice, at p. 12:

The Board is aware that it has not applied any consistent formula or rule which would automatically determine the accounting procedure to be followed in the treatment of gains or losses on the disposition of utility assets. The reason for this is that the Board's determination of what is fair and reasonable rests on the merits or facts of each case.

prétend ATCO. En Alberta, la Commission peut autoriser une vente à la condition que le produit qui en est tiré soit réparti comme elle le juge nécessaire dans l'intérêt public. La limitation du pouvoir discrétionnaire de la Commission, alléguée par ATCO sur le fondement de différents points de vue doctrinaux, n'est pas compatible avec les termes généraux employés par le législateur albertain et doit être rejetée.

#### 4. L'absence de réciprocité

ATCO soutient que les clients ne devraient pas tirer avantage d'un marché haussier, car c'est elle, et non eux, qui subirait la perte si la valeur du terrain diminuait. Toutefois, la documentation présentée à notre Cour donne à penser que la Commission tient compte des profits *et* des pertes. Dans les décisions mentionnées ci-après, elle énonce et rappelle, puis rappelle encore, le « principe général » :

[TRADUCTION] . . . la Commission estime que les profits ou les pertes (soit la différence entre la valeur comptable nette et le produit de la vente) résultant de la vente de biens affectés à un service public doivent être attribués aux clients de l'entreprise de services publics, et non à son propriétaire. [Je souligne.]

(Voir *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. P.U.B., Décision n° E84116, 12 octobre 1984, p. 17; *Re TransAlta Utilities Corp.*, Alta. P.U.B., Décision n° E84115, 12 octobre 1984, p. 12; *Re Canadian Western Natural Gas Co.*, Alta. P.U.B., Décision n° E84113, 12 octobre 1984, p. 23.)

Dans *Re Alberta Government Telephones*, Alta. P.U.B., Décision n° E84081, 29 juin 1984, la Commission a examiné un certain nombre de décisions d'organismes de réglementation (y compris *Re Boston Gas Co.*, précitée) portant sur le profit tiré d'une vente et a dit ce qui suit au sujet de ses propres décisions (p. 12) :

[TRADUCTION] La Commission est consciente de n'avoir pas appliqué une formule ou une règle uniforme permettant de déterminer automatiquement la procédure comptable à suivre à l'égard du profit ou de la perte résultant de l'aliénation d'un bien affecté à un service public. Il en est ainsi parce qu'elle décide de ce qui est juste et raisonnable en fonction du fond ou des faits de chaque affaire.

145

146

147 ATCO's contention that it alone is burdened with the risk on land that *declines* in value overlooks the fact that in a falling market the utility continues to be entitled to a rate of return on its original investment, even if the market value at the time is substantially less than its original investment. As pointed out in *SoCalGas*:

If the land actually does depreciate in value below its original cost, then one view could be that the steady rate of return [the ratepayers] have paid for the land over time has actually overcompensated investors. Thus, there is symmetry of risk and reward associated with rate base land just as there is with regard to depreciable rate base property. [p. 107]

## II. Conclusion

148 In summary, s. 15(3) of the AEUBA authorized the Board in dealing with ATCO's application to approve the sale of the subject land and buildings to "impose any additional conditions that the Board considers necessary in the public interest". In the exercise of that authority, and having regard to the Board's "general supervision over all gas utilities, and the owners of them" (GUA, s. 22(1)), the Board made an allocation of the net gain for the public policy reasons which it articulated in its decision. Perhaps not every regulator and not every jurisdiction would exercise the power in the same way, but the allocation of the gain on an asset ATCO sought to withdraw from the rate base was a decision the Board was mandated to make. It is not for the Court to substitute its own view of what is "necessary in the public interest".

## III. Disposition

149 I would allow the appeal, set aside the decision of the Alberta Court of Appeal, and restore the decision of the Board, with costs to the City of Calgary both in this Court and in the court below. ATCO's cross-appeal should be dismissed with costs.

La prétention selon laquelle ATCO assume seule le risque que la valeur d'un terrain *diminue* ne tient pas compte du fait que s'il y a contraction du marché, l'entreprise de services publics continue de bénéficier d'un rendement fondé sur le coût historique même si la valeur marchande a considérablement diminué. Comme il a été signalé dans *SoCalGas* :

[TRADUCTION] Si la valeur du terrain devenait inférieure à son coût historique, on pourrait prétendre que le rendement constant versé au fil des ans [par les clients] pour le terrain a en fait surindemnisé les investisseurs. Le rapport entre les risques et les avantages est tout aussi symétrique pour un terrain que pour un bien amortissable lorsque leur coût est pris en compte pour l'établissement de la base tarifaire. [p. 107]

## II. Conclusion

En résumé, le par. 15(3) de l'AEUBA conférait à la Commission le pouvoir d'[TRADUCTION] « imposer les conditions supplémentaires qu'elle juge nécessaires dans l'intérêt public » en statuant sur la demande d'autorisation de la vente du terrain et des bâtiments en cause. Dans l'exercice de ce pouvoir, et vu la [TRADUCTION] « surveillance générale des services de gaz et de leurs propriétaires » qui lui incombait (GUA, par. 22(1)), la Commission a attribué le gain comme elle l'a fait pour les considérations d'intérêt public énoncées dans sa décision. Le pouvoir aurait peut-être été exercé différemment par un autre organisme de réglementation ou dans un autre ressort, mais il reste que la Commission était autorisée à répartir le gain tiré de la vente d'un bien qu'ATCO souhaitait soustraire à la base tarifaire. Il ne nous appartient pas de déterminer quelles conditions sont « nécessaires dans l'intérêt public » et de substituer notre opinion à celle de la Commission.

## III. Dispositif

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler la décision de la Cour d'appel de l'Alberta et de rétablir la décision de la Commission, avec dépens payables à la ville de Calgary dans toutes les cours. Le pourvoi incident d'ATCO devrait être rejeté avec dépens.

**APPENDIX**

*Alberta Energy and Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, c. A-17

**Jurisdiction**

**13** All matters that may be dealt with by the ERCB or the PUB under any enactment or as otherwise provided by law shall be dealt with by the Board and are within the exclusive jurisdiction of the Board.

**Powers of the Board**

**15(1)** For the purposes of carrying out its functions, the Board has all the powers, rights and privileges of the ERCB and the PUB that are granted or provided for by any enactment or by law.

**(2)** In any case where the ERCB, the PUB or the Board may act in response to an application, complaint, direction, referral or request, the Board may act on its own initiative or motion.

**(3)** Without restricting subsection (1), the Board may do all or any of the following:

- (a) make any order that the ERCB or the PUB may make under any enactment;
- (b) with the approval of the Lieutenant Governor in Council, make any order that the ERCB may, with the approval of the Lieutenant Governor in Council, make under any enactment;
- (c) with the approval of the Lieutenant Governor in Council, make any order that the PUB may, with the approval of the Lieutenant Governor in Council, make under any enactment;
- (d) with respect to an order made by the Board, the ERCB or the PUB in respect of matters referred to in clauses (a) to (c), make any further order and impose any additional conditions that the Board considers necessary in the public interest;
- (e) make an order granting the whole or part only of the relief applied for;
- (f) where it appears to the Board to be just and proper, grant partial, further or other relief in

**ANNEXE**

*Alberta Energy and Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, ch. A-17

[TRANSDUCTION]

**Compétence**

**13** La Commission connaît de toute question dont peut connaître l'ERCB ou la PUB suivant un texte législatif ou le droit par ailleurs applicable, et sa compétence est exclusive.

**Pouvoirs de la Commission**

**15(1)** Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission jouit des pouvoirs, des droits et des privilèges qu'un texte législatif ou le droit par ailleurs applicable confère à l'ERCB et à la PUB.

**(2)** La Commission peut agir d'office à l'égard de tout renvoi, demande, plainte, directive ou requête auquel l'ERCB, la PUB ou la Commission peut donner suite.

**(3)** Sans limiter la portée du paragraphe (1), la Commission peut prendre les mesures suivantes, en totalité ou en partie :

- a) rendre toute ordonnance que l'ERCB ou la PUB peut rendre suivant un texte législatif;
- b) avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, rendre toute ordonnance que l'ERCB peut, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, rendre en vertu d'un texte législatif;
- c) avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, rendre toute ordonnance que la PUB peut, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, rendre en vertu d'un texte législatif;
- d) à l'égard d'une ordonnance rendue par elle, l'ERCB ou la PUB en application des alinéas a) à c), rendre toute autre ordonnance et imposer les conditions supplémentaires qu'elle juge nécessaires dans l'intérêt public;
- e) rendre une ordonnance accordant en tout ou en partie la réparation demandée;
- f) lorsqu'elle l'estime juste et convenable, accorder en partie la réparation demandée ou en accorder

addition to, or in substitution for, that applied for as fully and in all respects as if the application or matter had been for that partial, further or other relief.

### Appeals

**26(1)** Subject to subsection (2), an appeal lies from the Board to the Court of Appeal on a question of jurisdiction or on a question of law.

**(2)** Leave to appeal may be obtained from a judge of the Court of Appeal only on an application made

- (a) within 30 days from the day that the order, decision or direction sought to be appealed from was made, or
- (b) within a further period of time as granted by the judge where the judge is of the opinion that the circumstances warrant the granting of that further period of time.

. . .

### Exclusion of prerogative writs

**27** Subject to section 26, every action, order, ruling or decision of the Board or the person exercising the powers or performing the duties of the Board is final and shall not be questioned, reviewed or restrained by any proceeding in the nature of an application for judicial review or otherwise in any court.

*Gas Utilities Act*, R.S.A. 2000, c. G-5

### Supervision

**22(1)** The Board shall exercise a general supervision over all gas utilities, and the owners of them, and may make any orders regarding equipment, appliances, extensions of works or systems, reporting and other matters, that are necessary for the convenience of the public or for the proper carrying out of any contract, charter or franchise involving the use of public property or rights.

**(2)** The Board shall conduct all inquiries necessary for the obtaining of complete information as to the manner in which owners of gas utilities comply with the law, or as to any other matter or thing within the jurisdiction of the Board under this Act.

une autre en sus ou en lieu et place comme si tel était l'objet de la demande.

### Appel

**26(1)** Sous réserve du paragraphe (2), les décisions de la Commission sont susceptibles d'appel devant la Cour d'appel sur une question de droit ou de compétence.

**(2)** L'autorisation d'appel ne peut être obtenue d'un juge de la Cour d'appel que sur demande présentée

- a) dans les 30 jours qui suivent l'ordonnance, la décision ou la directive en cause ou
- b) dans le délai supplémentaire que le juge estime justifié d'accorder dans les circonstances.

. . .

### Immunité de contrôle

**27** Sous réserve de l'article 26, toute mesure, ordonnance ou décision de la Commission ou de la personne exerçant ses pouvoirs ou ses fonctions est définitive et ne peut être contestée, révisée ou restreinte dans le cadre d'une instance judiciaire, y compris une demande de contrôle judiciaire.

*Gas Utilities Act*, R.S.A. 2000, ch. G-5

[TRADUCTION]

### Surveillance

**22(1)** La Commission assure la surveillance générale des services de gaz et de leurs propriétaires et peut, en ce qui concerne notamment le matériel, les appareils, les extensions d'ouvrages ou de systèmes et l'établissement de rapports, rendre les ordonnances nécessaires à la protection de l'intérêt public ou à la bonne application d'un contrat, de statuts constitutifs ou d'une concession comportant l'emploi de biens publics ou l'exercice de droits publics.

**(2)** La Commission mène toute enquête nécessaire à l'obtention de renseignements complets sur la façon dont le propriétaire d'un service de gaz se conforme à la loi ou sur tout ce qui est par ailleurs de son ressort suivant la présente loi.

**Investigation of gas utility**

**24(1)** The Board, on its own initiative or on the application of a person having an interest, may investigate any matter concerning a gas utility.

. . . .

**Designated gas utilities**

**26(1)** The Lieutenant Governor in Council may by regulation designate those owners of gas utilities to which this section and section 27 apply.

**(2)** No owner of a gas utility designated under subsection (1) shall

- (a) issue any
  - (i) of its shares or stock, or
  - (ii) bonds or other evidences of indebtedness, payable in more than one year from the date of them,

unless it has first satisfied the Board that the proposed issue is to be made in accordance with law and has obtained the approval of the Board for the purposes of the issue and an order of the Board authorizing the issue,

- (b) capitalize
  - (i) its right to exist as a corporation,
  - (ii) a right, franchise or privilege in excess of the amount actually paid to the Government or a municipality as the consideration for it, exclusive of any tax or annual charge, or
  - (iii) a contract for consolidation, amalgamation or merger,
- (c) without the approval of the Board, capitalize any lease, or
- (d) without the approval of the Board,
  - (i) sell, lease, mortgage or otherwise dispose of or encumber its property, franchises, privileges or rights, or any part of it or them, or
  - (ii) merge or consolidate its property, franchises, privileges or rights, or any part of it or them,

**Enquêtes**

**24(1)** La Commission peut, d'office ou à la demande d'un intéressé, faire enquête sur toute question relative à un service de gaz.

. . . .

**Services de gaz désignés**

**26(1)** Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement, désigner les propriétaires de services de gaz assujettis au présent article et à l'article 27.

**(2)** Le propriétaire d'un service de gaz désigné en application du paragraphe (1) ne peut

- a) émettre
  - (i) d'actions,
  - (ii) d'obligations ou d'autres titres d'emprunt dont le terme est supérieur à un an,

que si, au préalable, il convainc la Commission que l'émission projetée est conforme à la loi et obtient d'elle l'autorisation d'y procéder et une ordonnance le confirmant;

- b) capitaliser
  - (i) son droit d'exister en tant que personne morale,
  - (ii) un droit, une concession ou un privilège en sus du montant réellement versé en contrepartie à l'État ou à une municipalité, à l'exclusion d'une taxe ou d'une charge annuelle,
  - (iii) un contrat de fusion ou de regroupement;
- c) sans l'autorisation de la Commission, capitaliser un bail;
- d) sans l'autorisation de la Commission,
  - (i) aliéner ou grever ses biens, concessions, privilèges ou droits, en tout ou en partie, notamment en les vendant, en les louant ou en les hypothéquant,
  - (ii) fusionner ou regrouper ses biens, concessions, privilèges ou droits, en tout ou en partie;



and a sale, lease, mortgage, disposition, encumbrance, merger or consolidation made in contravention of this clause is void, but nothing in this clause shall be construed to prevent in any way the sale, lease, mortgage, disposition, encumbrance, merger or consolidation of any of the property of an owner of a gas utility designated under subsection (1) in the ordinary course of the owner's business.

tout grèvement, vente, location, constitution d'hypothèque, aliénation, regroupement ou fusion intervenant en contravention de la présente disposition est nul, sauf s'il intervient dans le cours normal des activités de l'entreprise.

### Prohibited share transactions

**27(1)** Unless authorized to do so by an order of the Board, the owner of a gas utility designated under section 26(1) shall not sell or make or permit to be made on its books any transfer of any share or shares of its capital stock to a corporation, however incorporated, if the sale or transfer, by itself or in connection with previous sales or transfers, would result in the vesting in that corporation of more than 50% of the outstanding capital stock of the owner of the gas utility.

### Incessibilité des actions

**27(1)** Sauf ordonnance de la Commission l'y autorisant, le propriétaire d'un service de gaz désigné en application du paragraphe 26(1) s'abstient de vendre tout ou partie des actions de son capital-actions à une société, indépendamment du mode de constitution de celle-ci, ou d'effectuer ou d'autoriser une inscription dans ses registres constatant une telle cession, lorsque la vente ou la cession, à elle seule ou de pair avec une opération antérieure, ferait en sorte que la société détiennne plus de 50 % des actions en circulation du propriétaire du service de gaz.

### Powers of Board

**36** The Board, on its own initiative or on the application of a person having an interest, may by order in writing, which is to be made after giving notice to and hearing the parties interested,

- (a) fix just and reasonable individual rates, joint rates, tolls or charges or schedules of them, as well as commutation and other special rates, which shall be imposed, observed and followed afterwards by the owner of the gas utility,
- (b) fix proper and adequate rates and methods of depreciation, amortization or depletion in respect of the property of any owner of a gas utility, who shall make the owner's depreciation, amortization or depletion accounts conform to the rates and methods fixed by the Board,
- (c) fix just and reasonable standards, classifications, regulations, practices, measurements or service, which shall be furnished, imposed, observed and followed thereafter by the owner of the gas utility,
- (d) require an owner of a gas utility to establish, construct, maintain and operate, but in

### Pouvoirs de la Commission

**36** La Commission peut, d'office ou à la demande d'un intéressé, par ordonnance écrite, après avoir donné un avis aux personnes intéressées et les avoir entendues,

- a) fixer des tarifs individuels ou conjoints, des taux ou des charges justes et raisonnables, ou leurs barèmes, ainsi que des tarifs d'abonnement et d'autres tarifs spéciaux opposables au propriétaire d'un service de gaz et applicables par lui;
- b) établir des taux et des méthodes valables et acceptables de dépréciation, d'amortissement et d'épuisement pour les biens du propriétaire d'un service de gaz, qui doit s'y conformer dans la tenue des comptes y afférents;
- c) à l'intention du propriétaire d'un service de gaz, établir des normes, des classifications, des règles, des pratiques ou des mesures justes et raisonnables et déterminer les services justes et raisonnables devant être fournis;
- d) exiger que le propriétaire d'un service de gaz construise, entretienne et exploite,

compliance with this and any other Act relating to it, any reasonable extension of the owner's existing facilities when in the judgment of the Board the extension is reasonable and practical and will furnish sufficient business to justify its construction and maintenance, and when the financial position of the owner of the gas utility reasonably warrants the original expenditure required in making and operating the extension, and

- (e) require an owner of a gas utility to supply and deliver gas to the persons, for the purposes, at the rates, prices and charges and on the terms and conditions that the Board directs, fixes or imposes.

#### **Rate base**

**37(1)** In fixing just and reasonable rates, tolls or charges, or schedules of them, to be imposed, observed and followed afterwards by an owner of a gas utility, the Board shall determine a rate base for the property of the owner of the gas utility used or required to be used to provide service to the public within Alberta and on determining a rate base it shall fix a fair return on the rate base.

**(2)** In determining a rate base under this section, the Board shall give due consideration

- (a) to the cost of the property when first devoted to public use and to prudent acquisition cost to the owner of the gas utility, less depreciation, amortization or depletion in respect of each, and
- (b) to necessary working capital.

**(3)** In fixing the fair return that an owner of a gas utility is entitled to earn on the rate base, the Board shall give due consideration to all facts that in its opinion are relevant.

#### **Excess revenues or losses**

**40** In fixing just and reasonable rates, tolls or charges, or schedules of them, to be imposed, observed and followed afterwards by an owner of a gas utility,

- (a) the Board may consider all revenues and costs of the owner that are in the Board's opinion applicable to a period consisting of
  - (i) the whole of the fiscal year of the owner in which a proceeding is initiated for the

conformément à la présente loi et à toute autre s'y rapportant, une extension raisonnable de ses installations lorsqu'elle juge que cette extension est raisonnable et réalisable, que les prévisions de rentabilité justifient sa construction et son entretien et que la situation financière du propriétaire du service de gaz justifie raisonnablement les dépenses initiales requises pour construire et exploiter l'extension;

- e) exiger que le propriétaire d'un service de gaz approvisionne en gaz certaines personnes, à certaines fins, en contrepartie de certains tarifs, prix et charges, et à certaines conditions, selon ce qu'elle détermine.

#### **Base tarifaire**

**37(1)** Pour fixer des tarifs, des taux ou des charges justes et raisonnables, ou leurs barèmes, opposables au propriétaire d'un service de gaz et applicables par lui, la Commission établit une base tarifaire pour les biens du propriétaire d'un service de gaz servant ou devant servir à la fourniture du service au public en Alberta et, ce faisant, elle établit un juste rendement.

**(2)** Pour établir la base tarifaire, la Commission tient compte

- a) du coût du bien lors de son affectation initiale à l'utilisation publique et de sa juste valeur d'acquisition pour le propriétaire du service de gaz, moins la dépréciation, l'amortissement et l'épuisement;
- b) du capital nécessaire.

**(3)** Pour établir le juste rendement auquel a droit le propriétaire d'un service de gaz par rapport à la base tarifaire, la Commission tient compte de tous les facteurs qu'elle estime pertinents.

#### **Recettes excédentaires ou insuffisantes**

**40** Pour fixer des tarifs, des taux ou des charges justes et raisonnables, ou leurs barèmes, opposables au propriétaire d'un service de gaz et applicables par lui, la Commission

- a) peut tenir compte de toutes les recettes et les dépenses du propriétaire qu'elle estime afférentes à l'une des périodes suivantes, à l'exclusion de toute attribution à une partie de cette période :
  - (i) la totalité de l'exercice du propriétaire au cours duquel est engagée une procédure de

- |   |   |
|---|---|
| <p>fixing of rates, tolls or charges, or schedules of them,</p> <p>(ii) a subsequent fiscal year of the owner, or</p> <p>(iii) 2 or more of the fiscal years of the owner referred to in subclauses (i) and (ii) if they are consecutive,</p> <p>and need not consider the allocation of those revenues and costs to any part of that period,</p> <p>(b) the Board may give effect to that part of any excess revenue received or any revenue deficiency incurred by the owner that is in the Board's opinion applicable to the whole of the fiscal year of the owner in which a proceeding is initiated for the fixing of rates, tolls or charges, or schedules of them, that the Board determines is just and reasonable,</p> <p>(c) the Board may give effect to that part of any excess revenue received or any revenue deficiency incurred by the owner after the date on which a proceeding is initiated for the fixing of rates, tolls or charges, or schedules of them, that the Board determines has been due to undue delay in the hearing and determining of the matter, and</p> <p>(d) the Board shall by order approve</p> <p style="padding-left: 20px;">(i) the method by which, and</p> <p style="padding-left: 20px;">(ii) the period, including any subsequent fiscal period, during which,</p> | <p>fixation des tarifs, des taux ou des charges, ou de leurs barèmes,</p> <p>(ii) un exercice ultérieur,</p> <p>(iii) deux exercices ou plus visés aux sous-alinéas (i) et (ii), s'ils sont consécutifs;</p> <p>b) peut prendre en considération la partie de l'excédent ou du déficit du propriétaire qui, selon elle, se rattache à la totalité de l'exercice du propriétaire au cours duquel est engagée une procédure de fixation de tarifs, de taux et de charges, ou de leurs barèmes, qu'elle estime justes et raisonnables;</p> <p>c) peut prendre en considération la partie de l'excédent ou du déficit du propriétaire subséquent au début de la procédure visée à l'alinéa b) qui, selon elle, est attribuable à un retard injustifié dans le déroulement de la procédure;</p> <p>d) approuve par ordonnance ce qu'il convient de faire de tout excédent ou déficit visé aux alinéas b) ou c) et la période, y compris tout exercice ultérieur, au cours de laquelle il convient de le faire.</p> |
|---|---|

any excess revenue received or any revenue deficiency incurred, as determined pursuant to clause (b) or (c), is to be used or dealt with.

#### General powers of Board

**59** For the purposes of this Act, the Board has the same powers in respect of the plant, premises, equipment, service and organization for the production, distribution and sale of gas in Alberta, and in respect of the business of an owner of a gas utility and in respect of an owner of a gas utility, that are by the *Public Utilities Board Act* conferred on the Board in the case of a public utility under that Act.

*Public Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, c. P-45

#### Jurisdiction and powers

**36(1)** The Board has all the necessary jurisdiction and power

#### Pouvoirs généraux

**59** Pour l'application de la présente loi, la Commission a, à l'égard des installations, des locaux, du matériel, des services, de l'organisation de la production, de la distribution et de la vente de gaz en Alberta, ainsi que du propriétaire d'un service de gaz et de son entreprise, les pouvoirs que lui confère la *Public Utilities Board Act* à l'égard d'une entreprise de services publics au sens de cette loi.

*Public Utilities Board Act*, R.S.A. 2000, ch. P-45

[TRADUCTION]

#### Compétence et pouvoirs

**36(1)** La Commission a la compétence et les pouvoirs nécessaires

- (a) to deal with public utilities and the owners of them as provided in this Act;
- (b) to deal with public utilities and related matters as they concern suburban areas adjacent to a city, as provided in this Act.

(2) In addition to the jurisdiction and powers mentioned in subsection (1), the Board has all necessary jurisdiction and powers to perform any duties that are assigned to it by statute or pursuant to statutory authority.

(3) The Board has, and is deemed at all times to have had, jurisdiction to fix and settle, on application, the price and terms of purchase by a council of a municipality pursuant to section 47 of the *Municipal Government Act*

- (a) before the exercise by the council under that provision of its right to purchase and without binding the council to purchase, or
- (b) when an application is made under that provision for the Board's consent to the purchase, before hearing or determining the application for its consent.

#### General power

**37** In matters within its jurisdiction the Board may order and require any person or local authority to do forthwith or within or at a specified time and in any manner prescribed by the Board, so far as it is not inconsistent with this Act or any other Act conferring jurisdiction, any act, matter or thing that the person or local authority is or may be required to do under this Act or under any other general or special Act, and may forbid the doing or continuing of any act, matter or thing that is in contravention of any such Act or of any regulation, rule, order or direction of the Board.

#### Investigation of utilities and rates

**80** When it is made to appear to the Board, on the application of an owner of a public utility or of a municipality or person having an interest, present or contingent, in the matter in respect of which the application is made, that there is reason to believe that the tolls demanded by an owner of a public utility exceed what is just and reasonable, having regard to the nature and quality of the service rendered or of the commodity supplied, the Board

- (a) may proceed to hold any investigation that it thinks fit into all matters relating to the nature

- a) pour agir à l'égard des entreprises de services publics et de leurs propriétaires conformément à la présente loi;
- b) pour agir à l'égard des entreprises de services publics et connaître de questions connexes touchant une région adjacente à une ville, conformément à la présente loi.

(2) Outre la compétence et les pouvoirs mentionnés au paragraphe (1), la Commission a la compétence et les pouvoirs nécessaires pour exercer les fonctions qui lui sont légalement dévolues.

(3) La Commission a et est réputée avoir toujours eu compétence pour fixer, sur demande, le prix et les conditions d'une acquisition effectuée par un conseil municipal sous le régime de l'article 47 de la *Municipal Government Act*

- a) avant que le conseil n'exerce son droit d'acquisition suivant cet article, et sans qu'il soit tenu de procéder à l'acquisition ou
- b) lorsque l'acquisition est soumise à son approbation suivant cet article, avant que la Commission n'entende la demande et ne statue sur elle.

#### Pouvoirs généraux

**37** Dans les domaines de sa compétence, la Commission peut ordonner et exiger qu'une personne, y compris une administration municipale, immédiatement ou dans le délai qu'elle impartit et selon les modalités qu'elle détermine, à condition que ce ne soit pas incompatible avec la présente loi ou une autre conférant compétence, fasse ce qu'elle est tenue de faire ou susceptible d'être tenue de faire suivant la présente loi ou toute autre, générale ou spéciale, et elle peut interdire ou faire cesser tout ce qui contrevient à ces lois ou à ses règles, ses ordonnances ou ses directives.

#### Enquêtes sur les services publics et les tarifs

**80** Lorsqu'il lui est démontré à l'audition d'une demande présentée par le propriétaire d'une entreprise de services publics ou par une municipalité ou une personne ayant un intérêt actuel ou éventuel dans l'objet de la demande, qu'il y a lieu de croire que les taux établis par le propriétaire d'une entreprise de services publics excèdent ce qui est juste et raisonnable eu égard à la nature et à la qualité du service ou du produit en cause, la Commission

- a) peut enquêter comme elle le juge utile sur toute question liée à la nature et à la qualité du

and quality of the service or the commodity in question, or to the performance of the service and the tolls or charges demanded for it,

- (b) may make any order respecting the improvement of the service or commodity and as to the tolls or charges demanded, that seems to it to be just and reasonable, and
- (c) may disallow or change, as it thinks reasonable, any such tolls or charges that, in its opinion, are excessive, unjust or unreasonable or unjustly discriminate between different persons or different municipalities, but subject however to any provisions of any contract existing between the owner of the public utility and a municipality at the time the application is made that the Board considers fair and reasonable.

#### Supervision by Board

**85(1)** The Board shall exercise a general supervision over all public utilities, and the owners of them, and may make any orders regarding extension of works or systems, reporting and other matters, that are necessary for the convenience of the public or for the proper carrying out of any contract, charter or franchise involving the use of public property or rights.

#### Investigation of public utility

**87(1)** The Board may, on its own initiative, or on the application of a person having an interest, investigate any matter concerning a public utility.

(2) When in the opinion of the Board it is necessary to investigate a public utility or the affairs of its owner, the Board shall be given access to and may use any books, documents or records with respect to the public utility and in the possession of any owner of the public utility or municipality or under the control of a board, commission or department of the Government.

(3) A person who directly or indirectly controls the business of an owner of a public utility within Alberta and any company controlled by that person shall give the Board or its agent access to any of the books, documents and records that relate to the business of the owner or shall furnish any information in respect of it required by the Board.

service ou du produit en cause, ou à l'exécution du service et aux taux ou charges y afférents;

- b) peut, en ce qui concerne l'amélioration du service ou du produit et les taux et charges y afférents, rendre toute ordonnance qu'elle estime juste et raisonnable;
- c) peut écarter ou modifier, comme elle l'estime raisonnable, les taux ou les charges qu'elle juge excessifs, injustes ou déraisonnables, ou indûment discriminatoires envers une personne, y compris une municipalité, sous réserve toutefois des dispositions qu'elle considère justes et raisonnables d'un contrat liant le propriétaire de l'entreprise de services publics et une municipalité au moment de la demande.

#### Surveillance

**85(1)** La Commission assure la surveillance générale des entreprises de services publics et de leurs propriétaires et peut, en ce qui concerne notamment les extensions d'ouvrages ou de systèmes et l'établissement de rapports, rendre les ordonnances nécessaires à la protection de l'intérêt public ou à la bonne exécution d'un contrat, de statuts constitutifs ou d'une concession comportant l'emploi de biens publics ou l'exercice de droits publics.

#### Enquêtes

**87(1)** La Commission peut, d'office ou à la demande d'un intéressé, faire enquête sur toute question relative à une entreprise de services publics.

(2) Lorsqu'elle estime nécessaire d'enquêter sur une entreprise de services publics ou sur les activités de son propriétaire, la Commission a accès aux livres, documents et dossiers relatifs à l'entreprise qui sont en la possession du propriétaire, d'une municipalité, d'un organisme public ou d'un ministère, et elle peut les utiliser.

(3) La personne qui exerce un pouvoir direct ou indirect sur l'entreprise d'un propriétaire de services publics en Alberta et toute société dont cette personne est actionnaire majoritaire est tenue de donner à la Commission ou à son représentant l'accès aux livres, documents et dossiers relatifs à l'entreprise du propriétaire ou de communiquer tout renseignement y afférent exigé par la Commission.

**Fixing of rates**

**89** The Board, either on its own initiative or on the application of a person having an interest, may by order in writing, which is to be made after giving notice to and hearing the parties interested,

- (a) fix just and reasonable individual rates, joint rates, tolls or charges, or schedules of them, as well as commutation, mileage or kilometre rate and other special rates, which shall be imposed, observed and followed subsequently by the owner of the public utility;
- (b) fix proper and adequate rates and methods of depreciation, amortization or depletion in respect of the property of any owner of a public utility, who shall make the owner's depreciation, amortization or depletion accounts conform to the rates and methods fixed by the Board;
- (c) fix just and reasonable standards, classifications, regulations, practices, measurements or service, which shall be furnished, imposed, observed and followed subsequently by the owner of the public utility;
- (d) repealed;
- (e) require an owner of a public utility to establish, construct, maintain and operate, but in compliance with other provisions of this or any other Act relating to it, any reasonable extension of the owner's existing facilities when in the judgment of the Board the extension is reasonable and practical and will furnish sufficient business to justify its construction and maintenance, and when the financial position of the owner of the public utility reasonably warrants the original expenditure required in making and operating the extension.

**Determining rate base**

**90(1)** In fixing just and reasonable rates, tolls or charges, or schedules of them, to be imposed, observed and followed subsequently by an owner of a public utility, the Board shall determine a rate base for the property of the owner of a public utility used or required to be used to provide service to the public within Alberta and on determining a rate base it shall fix a fair return on the rate base.

**(2)** In determining a rate base under this section, the Board shall give due consideration

- (a) to the cost of the property when first devoted to public use and to prudent acquisition cost to

**Établissement des tarifs**

**89** La Commission peut, d'office ou à la demande d'un intéressé, par ordonnance écrite, après avoir donné un avis aux personnes intéressées et les avoir entendues,

- a) fixer des tarifs individuels ou conjoints, des taux ou des charges justes et raisonnables, ou leurs barèmes, ainsi que des tarifs d'abonnement, des tarifs au mille ou au kilomètre et d'autres tarifs spéciaux opposables au propriétaire de l'entreprise de services publics et applicables par lui;
- b) établir des taux et des méthodes valables et acceptables de dépréciation, d'amortissement et d'épuisement pour les biens du propriétaire d'une entreprise de services publics, qui doit s'y conformer dans la tenue des comptes y afférents;
- c) à l'intention du propriétaire d'une entreprise de services publics, établir des normes, des classifications, des règles, des pratiques ou des mesures justes et raisonnables et déterminer les services justes et raisonnables devant être fournis;
- d) abrogé;
- e) exiger qu'un propriétaire d'entreprise de services publics construise, entretienne et exploite, conformément à toute autre disposition de la présente loi ou d'une autre s'y rapportant, une extension raisonnable de ses installations lorsqu'elle juge que cette extension est raisonnable et réalisable, que les prévisions de rentabilité justifient sa construction et son entretien et que la situation financière du propriétaire de l'entreprise de services publics justifie raisonnablement les dépenses initiales requises pour construire et exploiter l'extension.

**Base tarifaire**

**90(1)** Pour fixer des tarifs, des taux ou des charges justes et raisonnables, ou leurs barèmes, opposables au propriétaire d'une entreprise de services public et applicables par lui, la Commission établit une base tarifaire pour les biens du propriétaire de l'entreprise de services publics servant ou devant servir à la fourniture du service au public en Alberta et, ce faisant, elle établit un juste rendement.

**(2)** Pour établir la base tarifaire, la Commission tient compte :

- a) du coût du bien lors de son affectation initiale à l'utilisation publique et de sa juste valeur

the owner of the public utility, less depreciation, amortization or depletion in respect of each, and

- (b) to necessary working capital.

(3) In fixing the fair return that an owner of a public utility is entitled to earn on the rate base, the Board shall give due consideration to all those facts that, in the Board's opinion, are relevant.

#### Revenue and costs considered

91(1) In fixing just and reasonable rates, tolls or charges, or schedules of them, to be imposed, observed and followed by an owner of a public utility,

- (a) the Board may consider all revenues and costs of the owner that are in the Board's opinion applicable to a period consisting of
- (i) the whole of the fiscal year of the owner in which a proceeding is initiated for the fixing of rates, tolls or charges, or schedules of them,
  - (ii) a subsequent fiscal year of the owner, or
  - (iii) 2 or more of the fiscal years of the owner referred to in subclauses (i) and (ii) if they are consecutive,

and need not consider the allocation of those revenues and costs to any part of such a period,

- (b) the Board shall consider the effect of the *Small Power Research and Development Act* on the revenues and costs of the owner with respect to the generation, transmission and distribution of electric energy,
- (c) the Board may give effect to that part of any excess revenue received or any revenue deficiency incurred by the owner that is in the Board's opinion applicable to the whole of the fiscal year of the owner in which a proceeding is initiated for the fixing of rates, tolls or charges, or schedules of them, as the Board determines is just and reasonable,
- (d) the Board may give effect to such part of any excess revenue received or any revenue deficiency incurred by the owner after the date on which a proceeding is initiated for the fixing of rates, tolls or charges, or schedules of them, as the Board determines has been due to undue delay in the hearing and determining of the matter, and

d'acquisition pour le propriétaire de l'entreprise de services publics, moins la dépréciation, l'amortissement et l'épuisement;

- b) du capital nécessaire.

(3) Pour établir le juste rendement auquel a droit le propriétaire d'une entreprise de services publics par rapport à la base tarifaire, la Commission tient compte de tous les facteurs qui, selon elle, sont pertinents.

#### Prise en compte des recettes et des dépenses

91(1) Pour fixer des tarifs, des taux ou des charges justes et raisonnables, ou leurs barèmes, opposables au propriétaire d'une entreprise de services publics et applicables par lui, la Commission

- a) peut tenir compte de toutes les recettes et les dépenses du propriétaire qu'elle estime afférentes à l'une des périodes suivantes, à l'exclusion de toute attribution à une partie de cette période :
- (i) la totalité de l'exercice du propriétaire au cours duquel est engagée une procédure de fixation des tarifs, des taux ou des charges, ou de leurs barèmes;
  - (ii) un exercice ultérieur;
  - (iii) deux exercices ou plus visés aux sous-alinéas (i) et (ii), s'ils sont consécutifs;

- b) tient compte de l'incidence de la *Small Power Research and Development Act* sur les recettes et les dépenses du propriétaire relatives à la production, au transport et à la distribution d'électricité;

- c) peut prendre en considération la partie de l'excédent ou du déficit du propriétaire qui, selon elle, se rattache à la totalité de l'exercice du propriétaire au cours duquel est engagée une procédure de fixation de tarifs, de taux et de charges, ou de leurs barèmes, qu'elle estime justes et raisonnables;

- d) peut prendre en considération la partie de l'excédent ou du déficit du propriétaire subséquent au début de la procédure visée à l'alinéa c) qui, selon elle, est attribuable à un retard injustifié dans le déroulement de la procédure;

- (e) the Board shall by order approve the method by which, and the period (including any subsequent fiscal period) during which, any excess revenue received or any revenue deficiency incurred, as determined pursuant to clause (c) or (d), is to be used or dealt with.

### Designated public utilities

**101(1)** The Lieutenant Governor in Council may by regulation designate those owners of public utilities to which this section and section 102 apply.

**(2)** No owner of a public utility designated under subsection (1) shall

- (a) issue any
- (i) of its shares or stock, or
  - (ii) bonds or other evidences of indebtedness, payable in more than one year from the date of them,

unless it has first satisfied the Board that the proposed issue is to be made in accordance with law and has obtained the approval of the Board for the purposes of the issue and an order of the Board authorizing the issue,

- (b) capitalize
- (i) its right to exist as a corporation,
  - (ii) a right, franchise or privilege in excess of the amount actually paid to the Government or a municipality as the consideration for it, exclusive of any tax or annual charge, or
  - (iii) a contract for consolidation, amalgamation or merger,
- (c) without the approval of the Board, capitalize any lease, or
- (d) without the approval of the Board,
- (i) sell, lease, mortgage or otherwise dispose of or encumber its property, franchises, privileges or rights, or any part of them, or
  - (ii) merge or consolidate its property, franchises, privileges or rights, or any part of them,

- e) approuve par ordonnance ce qu'il convient de faire de tout excédent ou déficit visé aux alinéas c) ou d) et la période (y compris tout exercice ultérieur) au cours de laquelle il convient de le faire.

### Services de gaz désignés

**101(1)** Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement, désigner les propriétaires d'entreprises de services publics assujettis au présent article et à l'article 102.

**(2)** Le propriétaire d'une entreprise de services publics désigné en application du paragraphe (1) ne peut

- a) émettre
- (i) d'actions,
  - (ii) d'obligations ou d'autres titres d'emprunt dont le terme est supérieur à un an,

que si, au préalable, il convainc la Commission que l'émission projetée est conforme à la loi et obtient d'elle l'autorisation d'y procéder et une ordonnance le confirmant;

- b) capitaliser
- (i) son droit d'exister en tant que personne morale,
  - (ii) un droit, une concession ou un privilège en sus du montant réellement versé en contrepartie à l'État ou à une municipalité, à l'exclusion d'une taxe ou d'une charge annuelle,
  - (iii) un contrat de fusion ou de regroupement;
- c) sans l'autorisation de la Commission, capitaliser un bail;
- d) sans l'autorisation de la Commission,
- (i) aliéner ou grever ses biens, concessions, privilèges ou droits, en tout ou en partie, notamment en les vendant, en les louant ou en les hypothéquant,
  - (ii) fusionner ou regrouper ses biens, concessions, privilèges ou droits, en tout ou en partie;



and a sale, lease, mortgage, disposition, encumbrance, merger or consolidation made in contravention of this clause is void, but nothing in this clause shall be construed to prevent in any way the sale, lease, mortgage, disposition, encumbrance, merger or consolidation of any of the property of an owner of a public utility designated under subsection (1) in the ordinary course of the owner's business.

tout grèvement, vente, location, constitution d'hypothèque, aliénation, regroupement ou fusion intervenant en contravention de la présente disposition est nul, sauf s'il intervient dans le cours normal des activités de l'entreprise.

### Prohibited share transaction

**102(1)** Unless authorized to do so by an order of the Board, the owner of a public utility designated under section 101(1) shall not sell or make or permit to be made on its books a transfer of any share of its capital stock to a corporation, however incorporated, if the sale or transfer, in itself or in connection with previous sales or transfers, would result in the vesting in that corporation of more than 50% of the outstanding capital stock of the owner of the public utility.

### Incessibilité des actions

**102(1)** Sauf ordonnance de la Commission l'y autorisant, le propriétaire d'une entreprise de services publics désignée en application du paragraphe 101(1) s'abstient de vendre tout ou partie des actions de son capital-actions à une société, indépendamment du mode de constitution de celle-ci, ou d'effectuer ou d'autoriser une inscription dans ses registres constatant une telle cession, lorsque la vente ou la cession, à elle seule ou de pair avec une opération antérieure, ferait en sorte que la société détienne plus de 50 % des actions en circulation du propriétaire de l'entreprise de services publics.

*Interpretation Act*, R.S.A. 2000, c. I-8

*Interpretation Act*, R.S.A. 2000, ch. I-8

[TRADUCTION]

### Enactments remedial

**10** An enactment shall be construed as being remedial, and shall be given the fair, large and liberal construction and interpretation that best ensures the attainment of its objects.

### Principe et interprétation

**10** Tout texte est réputé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

*Appeal dismissed with costs and cross-appeal allowed with costs, McLACHLIN C.J. and BINNIE and FISH JJ. dissenting.*

*Pourvoi rejeté avec dépens et pourvoi incident accueilli avec dépens, la juge en chef McLACHLIN et les juges BINNIE et FISH sont dissidents.*

*Solicitors for the appellant/respondent on cross-appeal: McLennan Ross, Calgary.*

*Procureurs de l'appelante/intimée au pourvoi incident : McLennan Ross, Calgary.*

*Solicitors for the respondent/appellant on cross-appeal: Bennett Jones, Calgary.*

*Procureurs de l'intimée/appelante au pourvoi incident : Bennett Jones, Calgary.*

*Solicitor for the intervener the Alberta Energy and Utilities Board: J. Richard McKee, Calgary.*

*Procureur de l'intervenante Alberta Energy and Utilities Board : J. Richard McKee, Calgary.*

*Solicitor for the intervener the Ontario Energy Board: Ontario Energy Board, Toronto.*

*Procureur de l'intervenante la Commission de l'énergie de l'Ontario : Commission de l'énergie de l'Ontario, Toronto.*

*Solicitors for the intervener Enbridge Gas Distribution Inc.: Fraser Milner Casgrain, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante Enbridge Gas Distribution Inc. : Fraser Milner Casgrain, Toronto.*

*Solicitors for the intervener Union Gas Limited: Torys, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante Union Gas Limited : Torys, Toronto.*



# **PRÉCIS D'INTERPRÉTATION LÉGISLATIVE**

MÉTHODOLOGIE GÉNÉRALE,  
CHARTRE CANADIENNE  
ET DROIT INTERNATIONAL

**Précis d'interprétation législative – Méthodologie générale, Charte canadienne et droit international**

© LexisNexis Canada Inc. 2008

Décembre 2008

**Tous droits réservés.** Il est interdit, sauf en conformité avec les dispositions de la *Loi sur le droit d'auteur*, de reproduire ou sauvegarder ce document sous quelque support (incluant la photocopie ou la sauvegarde électronique, soit de façon transitoire ou accidentelle, de ce document) sans la permission expresse du titulaire de son droit d'auteur. Toute demande de permission pour reproduction du document, en tout ou en partie, peut être adressée à la maison d'édition.

**Avertissement :** Quiconque commet une infraction aux droits d'auteur d'une œuvre peut s'exposer à des recours civils en dommages-intérêts et aussi à des poursuites criminelles.

LexisNexis Canada Inc.

215, rue St-Jacques, suite 1111, Montréal, Québec H2Y 1M6

Mise en pages : André Vallée – Atelier typo Jane

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada**

Beaulac, Stéphane

Précis d'interprétation législative : méthodologie générale, Charte canadienne et droit international

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 978-0-433-45339-0

1. Droit - Canada - Interprétation. 2. Canada. Charte canadienne des droits et libertés. 3. Droits de l'homme - Canada - Interprétation. 4. Droit international - Interprétation. I. Titre.

KE482.S84B42 2008

349.71

C2008-942268-6

Imprimé et relié au Canada

autres arguments d'interprétation (historique, logique) sont utilisés afin d'aider à identifier, suite à un exercice complet d'interprétation législative (allant au-delà de la lettre de la loi), le sens de l'article 34(2) du *Code criminel* qui apparaît le plus conforme à l'intention du législateur.

#### 4. *Lois in pari materia*

Se fondant sur le postulat de rationalité, la présomption veut que le législateur soit cohérent à la fois à l'intérieur de la disposition en cause et à l'intérieur de la loi dans son ensemble, comme nous venons de le voir. Mais la cohérence du législateur va au-delà de ces deux éléments de contexte interne, suivant un raisonnement empruntant l'image d'un cercle qui continue de s'agrandir. En effet, le contexte élargi de la loi sous étude devrait comprendre des éléments de contexte externe, les lois connexes étant clairement en tête de liste. Une autre façon de l'exprimer est de dire que la cohérence du législateur s'étend aux lois entre elles, aux lois de même nature, ce qu'on appelle souvent les lois *in pari materia*. Pour paraphraser ce qu'on voyait plus tôt au sujet des autres dispositions de la même loi, on peut suggérer ceci : les lois (de même nature) s'interprètent les unes par les autres, en tentant de leur trouver un sens commun.

La cohérence des lois entre elles, comme argument d'interprétation contextuelle, peut agir à deux niveaux. D'une part, les lois connexes peuvent agir comme une source d'interprétation d'une disposition législative particulière, pour identifier l'intention du législateur à l'aide de cette présomption de cohérence des lois entre elles. C'est ce dont il sera question ici. D'autre part, l'idée d'interpréter des lois les unes par les autres, en dégagant un sens qui leur est commun, constitue également une façon de concilier des lois qui peuvent entrer en conflit. Ce sujet important fera l'objet d'une étude séparée à la prochaine section.

Au fédéral, l'article 15(2)b) de la *Loi d'interprétation* codifie, au moins en partie, le principe d'interprétation systématique des lois connexes, lorsqu'il prévoit que : « Les dispositions définitoires ou interprétatives d'un texte [...] s'appliquent, sauf indication contraire, aux textes portant sur un domaine identique »<sup>120</sup>. Concrètement, cela signifie que le mot ou l'expression dans notre loi, s'il fait l'objet d'une définition dans une autre loi fédérale, devrait avoir le même sens ainsi défini, étant entendu évidemment que ces lois portent sur les mêmes matières. Deux précisions s'imposent. Tout d'abord, l'absence d'une telle codification dans les autres juridictions canadiennes – dont le Québec, qui n'a pas d'équivalent dans sa *Loi d'interprétation*<sup>121</sup> – n'affecte en rien la possibilité d'avoir recours aux définitions de lois connexes. Ensuite, tant au fédéral qu'ailleurs, la présomption de cohérence des lois entre elles vaut autant pour les aspects formels que pour les aspects substantiels. Autrement dit, cet argument de contexte élargi externe, s'applique non seulement aux définitions qui précisent formellement le sens d'un mot ou d'une expression, mais également aux autres dispositions législatives, les articles de fond, qui contiennent des normes juridiques.

120. *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, c. I-21.

121. *Loi d'interprétation*, L.R.Q. c. I-16.

Le principe de l'interprétation contextuelle systématique des lois connexes, des lois *in pari materia*, se justifie comme suit : on suppose qu'à l'adoption d'une loi, le législateur connaît les autres lois traitant du même sujet. En conséquence, par cette nouvelle loi, il a voulu légiférer en harmonie avec les autres normes dans le même domaine. Autrement dit, on présume que le législateur n'a pas voulu adopter un texte de loi qui va à contre sens des lois existantes en la matière. Cette idée n'est pas nouvelle, comme les propos de Lord Mansfield en 1785, dans *R. v. Loxdale*, en témoignent :

Where there are different statutes in pari materia though made at different times, or even expired, and not referring to each other, they shall be taken and construed together, as one system, and as explanatory of each other.<sup>122</sup>

Par ailleurs, le même raisonnement s'appliquerait pour les lois connexes adoptées postérieurement à la loi considérée. Pierre-André Côté explique ainsi :

Les lois étant toutes l'œuvre d'un même auteur, on supposera qu'il y a une certaine uniformité dans l'expression et une certaine constance dans les politiques, abstraction faite du moment de l'adoption, si bien qu'on pourra s'autoriser d'une loi postérieure pour inférer soit le sens des mots dans une loi antérieure, soit la politique qu'une telle loi poursuit.<sup>123</sup>

Il y aurait d'autres raisons justifiant le recours aux lois *in pari materia* postérieures, dont le souci des tribunaux d'avoir une interprétation uniforme dans un domaine, peu importe la chronologie des instruments législatifs.

La décision ci-dessous contient plusieurs arguments de contexte, dont un portant justement sur le contexte élargi externe des lois connexes, une législation qui est par ailleurs postérieure.

---

Extraits tirés de *Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets)*, [2002] 4 R.C.S. 45, [2002] A.C.S. n° 77 [motifs de la majorité].

Version française du jugement des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Bastarache, et LeBel rendu par

LE JUGE BASTARACHE –

### I. Introduction

118 Le présent pourvoi soulève la question de la brevetabilité des formes de vie supérieures dans le contexte de la *Loi sur les brevets*, L.R.C. 1985, ch. P-4. L'intimé, President and Fellows of Harvard College, cherche à faire breveter une souris génétiquement modifiée afin d'accroître sa prédisposition au cancer, d'où son utilité pour la recherche sur le cancer. Les revendications du brevet visent aussi tous les mammifères non humains qui ont été modifiés de la même façon.

---

122. *R. v. Loxdale* (1758), 97 E.R. 394 à la p. 395.

123. P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd., Montréal, Thémis, 1999 aux pp. 434-435.





**Le Président (M. Habel) :** Adopté. Alors, nous en sommes maintenant à l'article 74 tel qu'amendé. Est-ce qu'il y a des interventions sur l'article 74 tel qu'amendé? N'en voyant pas, je le mets aux voix. Est-ce que l'article 74, amendé, est adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le Président (M. Habel) :** Adopté. M. le ministre, l'article 75.

**M. Arcand :** Alors, l'article 75 : «L'article 32.1 de cette loi — la Loi sur la Régie de l'énergie — est modifié par la suppression du deuxième alinéa.»

Il s'agit d'une modification de concordance.

**Le Président (M. Habel) :** Est-ce qu'il y a des interventions sur l'article 75? N'en voyant pas, je le mets aux voix. Est-ce que l'article 75 est adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le Président (M. Habel) :** Adopté. M. le ministre, article 76.

**M. Arcand :** «L'article 49 de la Loi sur la Régie de l'énergie est modifié par le remplacement, à la fin du deuxième alinéa, de "l'efficacité et à l'innovation énergétiques" par "la réalisation des programmes et des mesures dont il est responsable en vertu du plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques".

Encore là, c'est une modification de concordance.

**Le Président (M. Habel) :** Est-ce qu'il y a des interventions sur l'article 76? Est-ce que l'article 76 est adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Le Président (M. Habel) :** Adopté. M. le ministre, article 77.

**M. Arcand :** Bon, l'article 77, on en a pour un peu de temps. Alors, l'article 77 : «Cette loi est modifiée par l'insertion, avant le chapitre VII, du suivant, c'est-à-dire : le chapitre VI.4, Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques. Alors, voici la nomenclature des articles :

«85.40. Les termes et expressions définis à l'article 7 de la Loi sur Transition énergétique s'appliquent au présent chapitre.»

«85.41. Le plan directeur prévu par la Loi sur Transition énergétique Québec est soumis à la Régie afin qu'elle approuve les programmes et les mesures qui sont sous la responsabilité des distributeurs d'énergie ainsi que l'apport financier nécessaire, réparti par forme d'énergie, à la réalisation de ceux-ci. La Régie peut approuver ces éléments avec ou sans modifications. Il en est de même pour toute révision de ce plan.

«Il lui est aussi soumis afin qu'elle donne son avis sur la capacité du plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement en matière énergétique.

«La Régie détermine la quote-part annuelle payable par les distributeurs d'énergie à Transition énergétique Québec conformément au règlement pris en vertu du paragraphe 11° de l'article 114.

«85.42. Dans l'étude du plan directeur, la Régie prend connaissance du rapport de la Table des parties prenantes prévu à l'article 45 de la Loi sur Transition énergétique Québec.

«85.43. La Régie peut demander à Transition énergétique Québec d'évaluer des mesures additionnelles.

«85.44. Tout distributeur d'énergie doit produire à la Régie, au plus tard le 31 mars de chaque année, une déclaration indiquant, le cas échéant, pour la période couverte par son exercice financier précédent :

«1° le volume de gaz naturel ou d'électricité qu'il a distribué;

«2° le volume de carburants et de combustibles qu'il a apporté au Québec à des fins autres que la revente;

«3° le volume de carburants et de combustibles destiné à la consommation au Québec qu'il a vendu et qu'il a raffiné au Québec ou y a apporté et, s'il y a lieu, le volume qu'il a échangé avec une personne décrite au sous-paragraphe a du paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 7 sur la Loi de la Transition énergétique Québec.»

**Alors, c'est un article qui introduit de nouveaux articles à la Loi sur la Régie de l'énergie. Concordance entre des termes utilisés dans la Loi sur Transition énergétique Québec et Loi sur la Régie de l'énergie. Un article qui donne la responsabilité d'approuver les programmes et les mesures élaborés par les distributeurs d'énergie et les budgets. La régie a des pouvoirs de demander des**

modifications sur les éléments cités. L'approbation de la régie est également nécessaire lorsque des changements sur ces éléments sont apportés au plan directeur. Et la régie doit également donner son avis sur la capacité du plan directeur à atteindre les cibles déterminées par le gouvernement. Elle donne enfin la responsabilité à la régie de déterminer le montant de la quote-part annuelle payable par les distributeurs. Cette responsabilité est actuellement attribuée au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles.

L'article également prévoit que la régie doit prendre en compte le rapport de la Table des parties prenantes lorsqu'elle effectue...

**M. Arcand :** ...responsabilité à la régie de déterminer le montant de la quote-part annuelle payable par les distributeurs. Cette responsabilité est actuellement attribuée au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles.

L'article, également, prévoit que la régie doit prendre en compte le rapport de la Table des parties prenantes lorsqu'elle effectue l'analyse du plan directeur. Elle prévoit qu'à la suite de son étude la régie peut demander à Transition énergétique Québec d'évaluer la pertinence d'introduire des mesures ou programmes additionnels dans le but d'atteindre les cibles. Et elle prescrit également les règlements que les distributeurs d'énergie doivent transmettre à la Régie de l'énergie pour que cette dernière puisse, entre autres, déterminer le montant de la quote-part annuelle que les distributeurs doivent verser à Transition énergétique Québec pour la réalisation du plan directeur. Il reprend donc essentiellement l'article 18 de la Loi sur l'efficacité et l'innovation énergétiques, en y apportant les modifications nécessaires.

Alors, voilà.

**Le Président (M. Habel) :** Merci, M. le Président. Est-ce qu'il y a des interventions? M. le député de Sanguinet.

**M. Therrien :** Là, on apprend que ce n'est plus le ministre qui est responsable de fixer les quotes-parts : c'est la Régie de l'énergie.

**M. Arcand :** Mais ça a toujours été.

**M. Therrien :** Ils vous suggéraient, puis vous...

**M. Arcand :** Bof! même pas. Même pas, hein, non. C'était probablement dans une ancienne loi, ou quelque chose comme ça.

**M. Therrien** : Mais, Mme la sous-ministre, tantôt, vous disiez que ça découlait d'un décret. Ça veut dire que la Régie vous disait comment...

**Mme Asselin (Luce)** : C'est parce que...

**Une voix** : Bien, vas-y, vas-y.

**Le Président (M. Habel)** : Est-ce qu'il y a consentement?

**M. Therrien** : Oui, oui, absolument.

**Une voix** : Consentement.

**Le Président (M. Habel)** : Mme la sous-ministre.

**Mme Asselin (Luce)** : Merci. C'est parce que les prévisions qui sont faites sont faites sur la base des volumes réels qui sont transmis.

**M. Therrien** : Oui, c'est ce que j'ai vu.

**Mme Asselin (Luce)** : Alors, ça nous permet d'évaluer, de faire ledit décret. Quand décision est prise, c'est transmis à la Régie de l'énergie, qui en tient compte dans ses calculs pour, ensuite, identifier les montants de quote-part. C'est une mécanique extrêmement réglementée.

**M. Therrien** : Puis c'est quoi, la différence, avec ce qu'on propose maintenant? Il semblerait que le ministère est éclipsé par la Régie de l'énergie dans la... Parce que, là, vous dites : Cette responsabilité est actuellement attribuée au ministre. Puis cet article donne finalement la responsabilité à la Régie de l'énergie de déterminer le montant de la quote-part annuelle payable par les distributeurs. Là, il dit : Cette responsabilité est actuellement attribuée au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles. En tout cas, c'est ce qui est dans votre texte de commentaires.

**Mme Asselin (Luce)** : Que la notion de décret est évacuée? Je ne croirais pas.

**M. Therrien** : Je vous réfère au troisième paragraphe, M. le ministre, là.

(Consultation)

**M. Arcand** : Oui, on peut-u suspendre 30 secondes? On va vous trouver la réponse, là.

**M. Therrien** : Oui, oui, il n'y a pas de problème. O.K.

**Le Président (M. Habel)** : On va suspendre quelques instants.

*(Suspension de la séance à 19 h 48)*

*(Reprise à 19 h 51)*

**Le Président (M. Habel)** : Alors, nous reprenons. Nous étions toujours à l'article 77. M. le ministre, vous avez des éléments d'information.

**M. Arcand** : Non, mais, écoutez, je pense qu'il y a comme un problème technique, là. Alors, écoutez, de toute façon, on n'adoptera pas l'article, j'aime autant, si vous avez... aimez-vous mieux passer à d'autres articles, laisser aller celui-là en suspens...

**M. Therrien** : Oui, il n'y a pas de problème.

**M. Arcand** : ...finir les questions? C'est comme vous voulez.

**Le Président (M. Habel)** : Consentement...

**M. Therrien** : O.K. On aura... une proposition ou explication autre.

**M. Arcand** : On va vous revenir avec des réponses, là, parce que...

**M. Therrien** : Ça marche. O.K.

**Le Président (M. Habel)** : Donc, je comprends qu'il y a consentement pour suspendre l'article 77. Alors, M. le ministre, article 78.

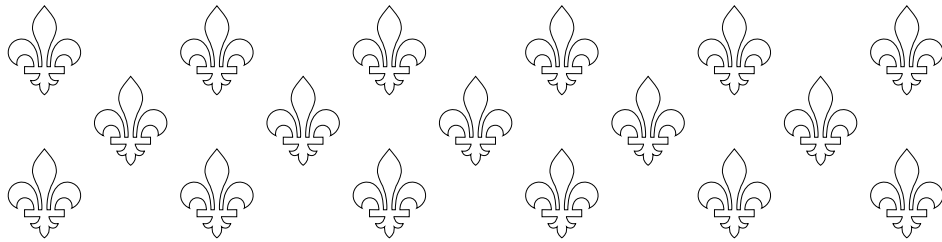
**M. Arcand** : 78. Bon. O.K. Alors, à l'article 78. L'article 114 de cette loi est modifié :

1° par l'ajout, à la fin du premier alinéa, du paragraphe suivant :

«1° les dates d'exigibilité, le taux et la méthode de calcul de la quote-part annuelle payable à Transition énergétique par les distributeurs d'énergie en vertu de l'article 49 de la Loi sur Transition énergétique Québec, ainsi que les modalités de paiement, le taux d'intérêt sur les sommes dues et les pénalités exigibles en cas de paiement»; et

2° par le remplacement du troisième alinéa par le suivant :





---

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

---

---

PREMIÈRE SESSION

QUARANTE ET UNIÈME LÉGISLATURE

Projet de loi n° 106

**Loi concernant la mise en œuvre de la  
Politique énergétique 2030 et modifiant  
diverses dispositions législatives**

---

---

**Présentation**

**Présenté par  
M. Pierre Arcand  
Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles**

---

**Éditeur officiel du Québec  
2016**

## NOTES EXPLICATIVES

*Ce projet de loi a principalement pour objet de donner suite aux mesures annoncées dans la Politique énergétique 2030.*

*Le projet de loi édicte d'abord la Loi sur Transition énergétique Québec. Cette loi institue Transition énergétique Québec, une personne morale dont la mission est de soutenir, de stimuler et de promouvoir la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques et de coordonner la mise en œuvre de l'ensemble des programmes et des mesures nécessaires à l'atteinte des cibles énergétiques déterminées par le gouvernement. Aux fins de sa mission, Transition énergétique Québec devra élaborer un plan directeur qui contiendra notamment un résumé de tous les programmes et de toutes les mesures qui seront mis en œuvre par elle, les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie afin d'atteindre les cibles énergétiques. Elle sera conseillée, dans l'élaboration de ce plan, par la Table des parties prenantes, laquelle sera composée de personnes possédant une expertise particulière dans le domaine de la transition, de l'innovation et de l'efficacité énergétiques. Le plan directeur sera soumis au gouvernement afin que ce dernier détermine si le plan répond aux cibles, aux orientations et aux objectifs généraux qu'il a donnés à Transition énergétique Québec. Si le plan directeur est jugé conforme, il sera ensuite soumis à la Régie de l'énergie. Transition énergétique Québec financera ses activités notamment par la quote-part qu'elle recevra des distributeurs d'énergie et par les sommes provenant du Fonds de transition énergétique qui seront mises à sa disposition. Cette loi prévoit également des dispositions de concordance et de nature transitoire, notamment le transfert d'employés du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles à Transition énergétique Québec.*

*Le projet de loi modifie aussi la Loi sur la Régie de l'énergie afin de prévoir de nouvelles mesures concernant la distribution de gaz naturel renouvelable par un réseau de distribution ainsi que l'inclusion, dans le plan d'approvisionnement d'un distributeur de gaz naturel, d'une marge excédentaire de capacité de transport. Il modifie également cette loi afin de favoriser le recours à la médiation dans le cadre de la procédure d'examen des plaintes des consommateurs et de prévoir la possibilité pour la Régie de tenir des séances d'information et de consultation publiques.*



*Par ailleurs, le projet de loi prévoit des mesures concernant le financement du matériel fixe nécessaire à l'électrification de services de transport collectif. À cette fin, il modifie la Loi sur Hydro-Québec afin de donner à Hydro-Québec le pouvoir d'accorder une aide financière à un organisme public de transport en commun, à la Caisse de dépôt et placement du Québec ou à toute autre entité offrant ou organisant des services de transport collectif.*

*Enfin, le projet de loi édicte aussi la Loi sur les hydrocarbures. Cette loi a pour objet de régir le développement et la mise en valeur des hydrocarbures, tout en assurant la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la récupération optimale de la ressource, et ce, en conformité avec les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre établies par le gouvernement. À cette fin, elle met notamment en place un régime de licence et d'autorisation applicable à l'exploration, à la production et au stockage d'hydrocarbures. Elle prévoit notamment l'obligation pour le titulaire d'une autorisation de forage de produire un plan de fermeture définitive de puits et de restauration de site ainsi qu'une garantie correspondant aux coûts anticipés des travaux prévus à ce plan. Elle prévoit aussi que les projets de production et de stockage d'hydrocarbures ainsi que de raccordement doivent, avant que le ministre ne les autorise, obtenir une décision favorable de la Régie de l'énergie. Elle institue le Fonds de transition énergétique où seront entre autres versées les redevances sur les hydrocarbures déterminées par le gouvernement. Enfin, elle comporte des modifications de concordance, notamment à la Loi sur les mines afin d'y retirer tous les articles concernant les hydrocarbures et la saumure, ainsi que des dispositions de nature transitoire.*

#### **LOIS MODIFIÉES PAR CE PROJET DE LOI :**

- Code civil du Québec;
- Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents (chapitre A-4.1);
- Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001);
- Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (chapitre A-18.1);
- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1);

- Loi concernant les droits sur les mutations immobilières (chapitre D-15.1);
- Loi sur l’efficacité et l’innovation énergétiques (chapitre E-1.3);
- Loi sur la gouvernance des sociétés d’État (chapitre G-1.02);
- Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5);
- Loi sur l’impôt minier (chapitre I-0.4);
- Loi sur Investissement Québec (chapitre I-16.0.1);
- Loi sur la justice administrative (chapitre J-3);
- Loi sur les mines (chapitre M-13.1);
- Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (chapitre M-25.2);
- Loi sur le ministère du Développement durable, de l’Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001);
- Loi sur les produits pétroliers (chapitre P-30.01);
- Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1);
- Loi sur la qualité de l’environnement (chapitre Q-2);
- Loi sur la Régie de l’énergie (chapitre R-6.01);
- Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec (chapitre R-13.1);
- Loi sur les terres du domaine de l’État (chapitre T-8.1).

**LOIS ÉDICTÉES PAR CE PROJET DE LOI :**

- Loi sur Transition énergétique Québec (*indiquer ici l’année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l’article de la présente loi qui édicte la Loi sur Transition énergétique Québec*);

– Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*).

**RÈGLEMENTS MODIFIÉS PAR CE PROJET DE LOI:**

- Règlement sur les redevances forestières (chapitre A-18.1, r. 11);
- Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2, r. 3);
- Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau (chapitre Q-2, r. 14);
- Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (chapitre Q-2, r. 23);
- Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection (chapitre Q-2, r. 35.2).



# Projet de loi n° 106

## LOI CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE 2030 ET MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

### CHAPITRE I

#### ÉDITION DE LA LOI SUR TRANSITION ÉNERGÉTIQUE QUÉBEC

**1.** La Loi sur Transition énergétique Québec, dont le texte figure au présent chapitre, est édictée.

« LOI SUR TRANSITION ÉNERGÉTIQUE QUÉBEC

« CHAPITRE I

« CONSTITUTION

« **1.** Est constituée Transition énergétique Québec.

« **2.** Transition énergétique Québec est une personne morale, mandataire de l'État.

Ses biens font partie du domaine de l'État, mais l'exécution de ses obligations peut être poursuivie sur ses biens.

Transition énergétique Québec n'engage qu'elle-même lorsqu'elle agit en son nom.

« **3.** Transition énergétique Québec a son siège à l'endroit déterminé par le gouvernement.

Un avis de la situation ou du déplacement du siège est publié à la *Gazette officielle du Québec*.

## « CHAPITRE II

### « RÔLE DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE QUÉBEC

#### « SECTION I

##### « MISSION ET ACTIVITÉS

«**4.** Transition énergétique Québec a pour mission de soutenir, de stimuler et de promouvoir la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques et d'en assurer une gouvernance intégrée. Elle coordonne la mise en œuvre de l'ensemble des programmes et des mesures nécessaires à l'atteinte des cibles en matière énergétique déterminées par le gouvernement et en assure le suivi.

Dans le cadre de sa mission, elle élabore le plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques.

«**5.** Dans le cadre de sa mission, Transition énergétique Québec peut notamment :

1° élaborer et coordonner la mise en œuvre des programmes et des mesures prévus au plan directeur;

2° contribuer, par son soutien financier, à la mise en œuvre de ces programmes et de ces mesures ainsi qu'à la sensibilisation et à l'information des consommateurs;

3° collaborer avec Investissement Québec, d'autres investisseurs ou des institutions financières, afin d'offrir des services financiers aux entreprises pour la mise en œuvre de mesures de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques;

4° mener des programmes de certification, en conformité avec les normes définies par le gouvernement;

5° réaliser des bilans de l'énergie au Québec ainsi que des études d'étalonnage sur les meilleures pratiques en matière de consommation et de production d'énergie;

6° soutenir la recherche et le développement dans le domaine énergétique;

7° établir, en concertation avec les principaux intervenants de la recherche et de l'industrie, une liste des sujets de recherche à prioriser;

8° conseiller le gouvernement sur les normes et les autres éléments pouvant influencer la consommation énergétique et proposer les changements appropriés;

9° proposer au gouvernement des cibles additionnelles à celles définies par celui-ci;

10° conseiller le gouvernement sur toute question que celui-ci lui soumet;

11° exécuter tout autre mandat que lui confie le gouvernement.

Pour l'application du paragraphe 1° du premier alinéa, Transition énergétique Québec peut octroyer, par appel de propositions, un contrat pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme. Le gouvernement détermine par règlement les modalités applicables aux appels de propositions.

« **6.** Le ministre peut demander à un ministère, à un organisme ou à un distributeur d'énergie qu'il lui fournisse, dans le délai qu'il lui indique, tout renseignement ou tout document nécessaire à l'exercice des fonctions de Transition énergétique Québec. Il lui transmet ensuite le renseignement ou le document obtenu.

Pour l'application de la présente loi, on entend par «organisme» un organisme du gouvernement au sens de la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01).

## «SECTION II

### «PLAN DIRECTEUR EN TRANSITION, INNOVATION ET EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUES

« **7.** Dans la présente loi, on entend par «distributeur d'énergie» :

1° Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité;

2° un distributeur de gaz naturel visé à l'article 2 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01);

3° un distributeur de carburants et de combustibles, soit :

*a)* une personne qui, au Québec, raffine, fabrique, mélange, prépare ou distille des carburants et des combustibles;

*b)* une personne qui apporte ou fait apporter au Québec des carburants et des combustibles contenus dans un ou plusieurs réceptacles totalisant plus de 200 litres, autres que ceux contenus dans le réservoir de carburant installé comme équipement normal d'alimentation du moteur d'un véhicule;

*c)* une personne qui, au Québec, échange des carburants et des combustibles avec une personne décrite au sous-paragraphe *a*;

*d)* toute personne morale ou société qui apporte au Québec des carburants et des combustibles à des fins autres que la revente;

4° un réseau municipal régi par la Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité (chapitre S-41) et la Coopérative régionale

d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville régie par la Loi sur la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville et abrogeant la Loi pour favoriser l'électrification rurale par l'entremise de coopératives d'électricité (1986, chapitre 21).

Pour l'application du paragraphe 3° du premier alinéa, on entend par :

« carburants et combustibles », l'essence, le diesel, le mazout ou le propane, à l'exception des carburants utilisés en aviation ou servant à l'alimentation des moteurs de navire, des hydrocarbures utilisés comme matière première par les industries qui transforment les molécules d'hydrocarbures par des procédés chimiques et pétrochimiques et de la partie renouvelable des carburants et des combustibles;

« diesel », un mélange liquide d'hydrocarbures provenant du raffinage du pétrole destiné à alimenter les moteurs diesel;

« essence », un mélange liquide d'hydrocarbures provenant du raffinage du pétrole employé principalement comme carburant dans les moteurs à allumage commandé;

« mazout », un mélange liquide d'hydrocarbures provenant du raffinage du pétrole et utilisé pour le chauffage domestique, commercial, institutionnel et industriel;

« propane », un mélange liquide d'hydrocarbures provenant du raffinage du pétrole ou du traitement du gaz naturel et utilisé, soit comme carburant dans les moteurs à allumage commandé, soit notamment pour la cuisson ou le chauffage domestique, commercial, institutionnel et industriel.

« 8. Transition énergétique Québec élabore, tous les cinq ans, un plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques faisant état des programmes et des mesures qui seront mis en place par elle, les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie afin d'atteindre les cibles en matière énergétique définies par le gouvernement conformément à l'article 9.

Le plan directeur porte sur toutes les formes d'énergie et couvre une période de cinq ans.

« 9. Aux fins de la réalisation du plan directeur, le gouvernement établit les orientations et les objectifs généraux que doit poursuivre Transition énergétique Québec en matière énergétique et détermine les cibles qu'elle doit atteindre.

Le gouvernement peut aussi, à tout moment, demander à Transition énergétique Québec de modifier son plan directeur afin notamment d'y inclure des cibles additionnelles.

Ces orientations et ces objectifs généraux sont déposés à l'Assemblée nationale dans les 15 jours de leur adoption ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.



«**10.** Le plan directeur contient notamment :

1° les cibles ainsi que les orientations et les objectifs généraux en matière énergétique déterminés par le gouvernement;

2° un état de la situation énergétique au Québec et de la progression de sa transition relativement à l'atteinte des cibles;

3° les orientations générales et les priorités définies par Transition énergétique Québec, pour la durée du plan, en matière de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques;

4° un résumé de tous les programmes et de toutes les mesures incluant les objectifs poursuivis par ceux-ci, la clientèle visée, le seuil et le type de contribution de Transition énergétique Québec ainsi que leur impact sur les émissions de gaz à effet de serre;

5° la désignation du responsable de la mise en œuvre de chaque programme et mesure;

6° les prévisions budgétaires des ministères, des organismes et des distributeurs d'énergie pour la réalisation de leurs programmes et de leurs mesures ainsi que le calendrier de réalisation de ces programmes et de ces mesures;

7° l'apport financier des distributeurs d'énergie pour la réalisation du plan directeur, réparti par forme d'énergie;

8° la liste des sujets de recherche priorités;

9° les projets pour lesquels Transition énergétique Québec envisage de lancer des appels de propositions en vertu du deuxième alinéa de l'article 5.

Les prévisions budgétaires visées au paragraphe 6° du premier alinéa doivent respecter les prévisions de dépenses et d'investissements approuvées conformément à l'article 48 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001).

«**11.** Pour l'élaboration du plan directeur, les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie doivent soumettre à Transition énergétique Québec, dans le délai qu'elle fixe, les programmes et les mesures qu'ils proposent de mettre à la disposition de leur clientèle pour la durée du plan directeur afin de permettre l'atteinte des cibles.

Les programmes et les mesures soumis doivent contenir une description des actions à réaliser, les prévisions budgétaires pour la réalisation de celles-ci, leur mode de financement ainsi qu'un calendrier de réalisation.

«**12.** Dans le cadre de l'élaboration du plan directeur, Transition énergétique Québec consulte la Table des parties prenantes, instituée en vertu de l'article 41. À cette fin, elle transmet notamment à la Table les programmes et les mesures qui lui ont été soumis par les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie afin d'obtenir son avis.

Une fois le plan directeur complété, Transition énergétique Québec le soumet à la Table afin que cette dernière puisse produire son rapport conformément aux dispositions des articles 45 et 46.

«**13.** À la date fixée par le ministre, Transition énergétique Québec lui soumet le plan directeur et le rapport de la Table des parties prenantes.

Le ministre les soumet ensuite au gouvernement afin que ce dernier détermine si le plan directeur répond aux cibles, aux orientations et aux objectifs généraux qu'il a établis en vertu de l'article 9.

Si le plan est jugé conforme par le gouvernement, Transition énergétique Québec le soumet à la Régie de l'énergie, avec le rapport de la Table, aux fins de l'application de l'article 85.41 de la Loi sur la Régie de l'énergie. Le plan entre en vigueur à la suite de l'approbation et de l'avis de la Régie de l'énergie en vertu de cet article.

«**14.** Transition énergétique Québec doit réviser le plan directeur si le gouvernement lui demande de le modifier, notamment pour tenir compte de cibles additionnelles.

Transition énergétique Québec peut aussi le modifier si elle juge que des modifications sont nécessaires pour atteindre les cibles.

Le plan révisé est soumis aux dispositions des articles 12 et 13, compte tenu des adaptations nécessaires.

«**15.** Les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie doivent réaliser les programmes et les mesures dont ils sont responsables en vertu du plan directeur.

Un distributeur d'énergie qui ne peut réaliser un tel programme ou une telle mesure, dans le délai et de la manière prévus au plan directeur, doit en aviser Transition énergétique Québec. Cette dernière peut, aux frais du distributeur, mettre en œuvre le programme ou la mesure qu'il est en défaut de réaliser, après lui avoir donné un avis écrit de 30 jours à cet effet.

«**16.** Dans le but d'assurer un suivi des programmes et des mesures qui doivent être réalisés par un ministère, un organisme ou un distributeur d'énergie, Transition énergétique Québec peut demander à l'un d'eux qu'il lui présente un état de situation portant notamment sur les actions menées dans le cadre du plan directeur, de même que sur les résultats obtenus.

«**17.** Transition énergétique Québec détermine et rend publics les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats du plan directeur.

### «SECTION III

#### «CONTRIBUTION DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE QUÉBEC

«**18.** Les contributions financières de Transition énergétique Québec dans le cadre d'un programme ou d'une mesure se font sous forme de subvention ou de prêt. Dans ce dernier cas, Transition énergétique Québec confie à Investissement Québec le mandat d'octroyer le prêt et lui verse les sommes nécessaires.

«**19.** Tout programme prévoyant une contribution de Transition énergétique Québec doit prévoir les critères d'admissibilité, la nature de la contribution ainsi que les barèmes, les limites et les modalités d'attribution.

### «SECTION IV

#### «RESTRICTIONS AUX POUVOIRS DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE QUÉBEC

«**20.** Transition énergétique Québec ne peut, sans l'autorisation du gouvernement :

1° contracter un emprunt qui porte au-delà du montant déterminé par le gouvernement le total de ses emprunts en cours et non encore remboursés;

2° s'engager financièrement au-delà des limites ou contrairement aux modalités déterminées par le gouvernement;

3° acquérir, détenir ou céder des actifs au-delà des limites ou contrairement aux modalités déterminées par le gouvernement;

4° accepter un don ou un legs auquel est attachée une charge ou une condition.

Le présent article ne s'applique pas aux contrats conclus ni aux autres engagements pris par Transition énergétique Québec dans l'exécution d'un mandat que lui confie le gouvernement.

«**21.** Transition énergétique Québec ne peut, sans l'autorisation du gouvernement, s'engager au-delà des prévisions budgétaires approuvées par le gouvernement en vertu de l'article 51.

### « CHAPITRE III

#### « ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

##### « SECTION I

##### « CONSEIL D'ADMINISTRATION

« **22.** Transition énergétique Québec est administrée par un conseil d'administration composé de 9 à 15 administrateurs, dont le président du conseil et le président-directeur général.

« **23.** Le gouvernement nomme les membres du conseil d'administration, autres que le président de celui-ci et le président-directeur général, en tenant compte du profil de compétence et d'expérience approuvé par le conseil.

Ces membres sont nommés pour un mandat d'au plus quatre ans.

« **24.** Le gouvernement nomme le président du conseil d'administration pour un mandat d'au plus cinq ans.

« **25.** À l'expiration de leur mandat, les membres du conseil d'administration demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau.

« **26.** Toute vacance parmi les membres du conseil d'administration est comblée suivant les règles de nomination prévues à cet égard.

Constitue notamment une vacance l'absence à un nombre de séances du conseil d'administration déterminé par le règlement intérieur de Transition énergétique Québec, dans les cas et les circonstances qui y sont indiqués.

« **27.** Les membres du conseil d'administration autre que le président-directeur général ne sont pas rémunérés, sauf dans les cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer le gouvernement. Ils ont cependant droit au remboursement des dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions, aux conditions et dans la mesure que détermine le gouvernement.

« **28.** Le gouvernement, sur la recommandation du conseil d'administration, nomme le président-directeur général en tenant compte du profil de compétence et d'expérience approuvé par le conseil d'administration.

La durée du mandat du président-directeur général est d'au plus cinq ans.

Le président-directeur général exerce ses fonctions à temps plein.

« **29.** Le gouvernement détermine la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail du président-directeur général.

«**30.** Si le conseil d'administration ne recommande pas, conformément à l'article 28, la nomination d'un candidat au poste de président-directeur général dans un délai raisonnable, le gouvernement peut nommer celui-ci après en avoir avisé les membres du conseil.

«**31.** En cas d'absence ou d'empêchement du président-directeur général, le conseil d'administration peut désigner un membre du personnel de Transition énergétique Québec pour en exercer les fonctions.

«**32.** Le quorum aux séances du conseil d'administration est constitué de la majorité des membres, incluant le président-directeur général ou le président du conseil.

Les décisions du conseil sont prises à la majorité des voix exprimées par les membres présents. En cas de partage des voix, la personne qui préside la séance dispose d'une voix prépondérante.

«**33.** Le conseil d'administration de Transition énergétique Québec peut siéger à tout endroit au Québec.

«**34.** Les membres du conseil d'administration peuvent renoncer à l'avis de convocation à une séance du conseil. Leur seule présence équivaut à une renonciation à cet avis, à moins qu'ils ne soient présents que pour contester la régularité de la convocation.

«**35.** Sauf disposition contraire du règlement intérieur, les membres du conseil d'administration peuvent, si tous y consentent, participer à une séance du conseil d'administration à l'aide de moyens permettant à tous les participants de communiquer immédiatement entre eux. Ils sont alors réputés présents à la séance.

«**36.** Une résolution écrite signée par tous les membres du conseil d'administration habiles à voter sur cette résolution a la même valeur que si elle avait été adoptée lors d'une séance du conseil d'administration.

Un exemplaire de cette résolution est conservé avec les procès-verbaux des délibérations ou ce qui en tient lieu.

«**37.** Les procès-verbaux des séances du conseil d'administration, approuvés par celui-ci et certifiés conformes par le président du conseil, le président-directeur général ou toute autre personne autorisée à cette fin par le règlement intérieur, sont authentiques. Il en est de même des documents et des copies émanant de Transition énergétique Québec ou faisant partie de ses archives lorsqu'ils sont signés ou certifiés conformes par l'une de ces personnes.

«**38.** Aucun document n'engage Transition énergétique Québec ni ne peut lui être attribué s'il n'est signé par le président du conseil d'administration, le président-directeur général ou un autre membre du personnel de Transition

énergétique Québec, mais, dans ce dernier cas, uniquement dans la mesure déterminée par le règlement intérieur de Transition énergétique Québec.

Le règlement intérieur peut prévoir la subdélégation du pouvoir de signature et ses modalités d'exercice.

Sauf disposition contraire du règlement intérieur, une signature peut être apposée sur un document par tout moyen.

Un règlement pris en vertu du présent article est publié à la *Gazette officielle du Québec*.

«**39.** Transition énergétique Québec peut, dans son règlement intérieur, fixer les modalités de fonctionnement de son conseil d'administration, constituer un comité exécutif ou tout autre comité et leur déléguer l'exercice de ses pouvoirs.

Ce règlement peut également prévoir la délégation de pouvoirs du conseil d'administration à un membre de son personnel.

«**40.** Les membres du personnel de Transition énergétique Québec sont nommés suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

## «SECTION II

### «TABLE DES PARTIES PRENANTES

«**41.** Est instituée la Table des parties prenantes.

La Table a pour fonction d'assister Transition énergétique Québec dans l'élaboration et la révision du plan directeur et de donner son avis sur toute question que le ministre ou Transition énergétique Québec lui soumet relativement à la mission et aux activités de cette dernière.

Les avis de la Table ne lient pas le conseil d'administration de Transition énergétique Québec.

«**42.** La Table est composée d'un maximum de 15 personnes nommées par le conseil d'administration de Transition énergétique Québec. Ces personnes doivent posséder une expertise particulière dans les domaines de la transition, de l'innovation et de l'efficacité énergétiques.

Le président de la Table est désigné, par le conseil d'administration, parmi les personnes nommées.

Une personne ne peut être nommée au sein de la Table si elle est employée par un distributeur d'énergie, le gouvernement ou un organisme, sauf, dans ce dernier cas, s'il s'agit d'un organisme qui n'est pas susceptible d'être responsable d'un programme ou d'une mesure contenu dans un plan directeur.

«**43.** Toute vacance survenant au cours de la durée du mandat d'un membre de la Table est comblée en suivant le mode de nomination prescrit pour la nomination du membre à remplacer.

À l'expiration de leur mandat, les membres de la Table demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau.

«**44.** Le président du conseil d'administration et le président-directeur général de Transition énergétique Québec participent aux séances de la Table à titre d'observateurs.

«**45.** La Table doit se prononcer sur le plan directeur soumis par Transition énergétique Québec en vertu du deuxième alinéa de l'article 12, de même que sur toute révision de celui-ci faite en vertu de l'article 14.

Dans le cadre de l'analyse du plan directeur, la Table invite les distributeurs d'énergie afin d'obtenir leurs commentaires.

La Table peut faire appel à des évaluateurs indépendants et à des experts.

«**46.** Une fois l'analyse du plan directeur complétée, la Table remet son rapport au président-directeur général de Transition énergétique Québec. Le rapport doit faire état des travaux effectués, des expertises ou évaluations réalisées et de ses recommandations. Il peut aussi faire état de toute autre question que la Table désire porter à l'attention de Transition énergétique Québec, du gouvernement ou de la Régie de l'énergie.

«**47.** Transition énergétique Québec établit, par règlement, les autres règles relatives à la nomination des membres de la Table, à leur mandat et au fonctionnement de celle-ci.

## « CHAPITRE IV

### « DISPOSITIONS FINANCIÈRES

#### « SECTION I

#### « FINANCEMENT DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE QUÉBEC

«**48.** Transition énergétique Québec finance ses activités par les revenus suivants :

1° la quote-part annuelle qu'elle reçoit des distributeurs d'énergie;

2° les sommes provenant du Fonds vert mises à sa disposition en vertu d'une entente conclue conformément à l'article 15.4.3 de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001);

3° les sommes provenant du Fonds de transition énergétique mises à sa disposition;

4° les autres sommes qu'elle reçoit.

«**49.** Tout distributeur d'énergie doit payer à Transition énergétique Québec sa quote-part annuelle selon les dates d'exigibilité, le taux et la méthode de calcul déterminés par la Régie de l'énergie conformément au troisième alinéa de l'article 85.41 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

Le premier alinéa s'applique à Hydro-Québec, malgré l'article 16 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5).

«**50.** Le gouvernement peut, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine :

1° garantir le paiement en capital et intérêts de tout emprunt contracté par Transition énergétique Québec ainsi que l'exécution de toute obligation de celle-ci;

2° autoriser le ministre des Finances à avancer à Transition énergétique Québec tout montant jugé nécessaire à la réalisation de sa mission.

[[Les sommes requises pour l'application du présent article sont prises sur le fonds consolidé du revenu.]]

«**51.** Transition énergétique Québec soumet chaque année au ministre ses prévisions budgétaires pour l'exercice financier suivant, selon la forme, la teneur et la périodicité que ce dernier détermine.

Ces prévisions budgétaires sont soumises à l'approbation du gouvernement, qui les rend publiques.

## «SECTION II

### «COMPTES ET RAPPORTS

«**52.** L'exercice financier de Transition énergétique Québec se termine le 31 mars de chaque année.

«**53.** Transition énergétique Québec doit, au plus tard le 30 juin de chaque année, produire au ministre ses états financiers ainsi qu'un rapport de ses activités pour l'exercice précédent.

Les états financiers et le rapport d'activités doivent contenir tous les renseignements exigés par le ministre.



Le rapport d'activités doit notamment comprendre :

1° un suivi du plan directeur notamment quant à l'état d'avancement de ce plan, à l'atteinte des cibles déterminées par le gouvernement, au nombre de programmes et de mesures mis en œuvre ainsi qu'aux budgets utilisés;

2° les résultats annuels de Transition énergétique Québec selon les indicateurs de performance déterminés conformément à l'article 17;

3° un suivi des demandes d'évaluation de mesures additionnelles faites par la Régie de l'énergie conformément à l'article 85.43 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

« **54.** Le ministre peut demander à la Régie de l'énergie un avis quant à l'état d'avancement du plan directeur et à l'atteinte par Transition énergétique Québec des cibles définies par le gouvernement.

« **55.** Le ministre dépose les états financiers et le rapport d'activités de Transition énergétique Québec à l'Assemblée nationale dans les 15 jours de leur réception ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

« **56.** Les livres et les comptes de Transition énergétique Québec sont vérifiés chaque année par le vérificateur général et chaque fois que le décrète le gouvernement.

Le rapport du vérificateur général doit être joint aux états financiers et au rapport d'activités de Transition énergétique Québec.

« **57.** Transition énergétique Québec doit communiquer au ministre tout renseignement qu'il requiert la concernant.

« **58.** Transition énergétique Québec n'a pas à établir le plan stratégique prévu par la Loi sur l'administration publique (chapitre A-6.01).

## « CHAPITRE V

### « DISPOSITIONS MODIFICATIVES

#### « LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

« **59.** L'annexe 2 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001) est modifiée par l'insertion, selon l'ordre alphabétique, de « Transition énergétique Québec ».

## «LOI SUR L'EFFICACITÉ ET L'INNOVATION ÉNERGÉTIQUES

«**60.** Le titre de la Loi sur l'efficacité et l'innovation énergétiques (chapitre E-1.3) est remplacé par le suivant :

«Loi sur les normes d'efficacité énergétique et d'économie d'énergie de certains appareils fonctionnant à l'électricité ou aux hydrocarbures ».

«**61.** L'intitulé du chapitre I de cette loi est remplacé par le suivant :

«NORMES D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE ET D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE POUR CERTAINS APPAREILS ».

«**62.** Les sections I et II du chapitre I de cette loi, comprenant les articles 1 à 19, sont abrogées.

«**63.** Cette loi est modifiée par la suppression, avant l'article 20, de ce qui suit :

### «SECTION III

«NORMES D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE ET D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE POUR CERTAINS APPAREILS ».

«**64.** L'article 33 de cette loi est modifié par la suppression de « 3, ».

«**65.** Les articles 34, 35, 42 et 57 à 70 de cette loi sont abrogés.

## «LOI SUR LA GOUVERNANCE DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

«**66.** L'annexe I de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (chapitre G-1.02) est modifiée par l'insertion, selon l'ordre alphabétique, de « Transition énergétique Québec ».

## «LOI SUR HYDRO-QUÉBEC

«**67.** L'article 22.1 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) est modifié par le remplacement du deuxième alinéa par le suivant :

«La Société peut mettre en œuvre les programmes et les mesures dont elle est responsable en vertu du plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques prévu par la Loi sur Transition énergétique Québec (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur Transition énergétique Québec*). ».

## « LOI SUR INVESTISSEMENT QUÉBEC

« **68.** L'article 21 de la Loi sur Investissement Québec (chapitre I-16.0.1) est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Est également assimilé à un mandat que lui confie le gouvernement tout mandat octroyé par Transition énergétique Québec à la société d'accorder un prêt en vertu de l'article 18 de la Loi sur Transition énergétique Québec (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur Transition énergétique Québec*) et de l'administrer. Transition énergétique Québec verse annuellement à la société une rémunération que le gouvernement estime raisonnable pour l'exécution du mandat et l'administration d'un tel prêt. ».

## « LOI SUR LE MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE

« **69.** L'article 12 de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (chapitre M-25.2) est modifié par la suppression des paragraphes 14<sup>o</sup> et 14.1<sup>o</sup>.

« **70.** L'article 17.12.12 de cette loi est modifié par la suppression du paragraphe 3<sup>o</sup> du premier alinéa.

« **71.** L'article 17.12.16 de cette loi est abrogé.

## « LOI SUR LE MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS

« **72.** L'article 15.4.2 de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001) est modifié :

1<sup>o</sup> par l'insertion, dans le premier alinéa et après « Un ministre », de « ou Transition énergétique Québec »;

2<sup>o</sup> par l'insertion, dans le deuxième alinéa et après « ministre », de « ou Transition énergétique Québec ».

« **73.** L'article 15.4.3 de cette loi est modifié :

1<sup>o</sup> par l'ajout, à la fin du premier alinéa, de la phrase suivante : « Il peut aussi, aux mêmes fins, conclure une telle entente avec Transition énergétique Québec pour les programmes et les mesures dont elle est responsable en vertu du plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques prévu par la Loi sur Transition énergétique Québec (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur Transition énergétique Québec*). »;

2° par l'insertion, dans le dernier alinéa et après « concerné », de « ou Transition énergétique Québec ».

#### « LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

« **74.** L'article 25 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) est modifié par l'insertion, dans le deuxième alinéa et après « peut convoquer une audience publique », de « lorsqu'elle procède à l'étude du plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques conformément à l'article 85.41 et que le rapport de la Table des parties prenantes, instituée par la Loi sur Transition énergétique Québec (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur Transition énergétique Québec*), est défavorable ou ne fait pas l'objet d'un consensus parmi les membres de la Table. Elle peut aussi convoquer une audience publique ».

« **75.** L'article 32.1 de cette loi est modifié par la suppression du deuxième alinéa.

« **76.** L'article 49 de cette loi est modifié par le remplacement, à la fin du deuxième alinéa, de « l'efficacité et à l'innovation énergétiques » par « la réalisation des programmes et des mesures dont il est responsable en vertu du plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques ».

« **77.** Cette loi est modifiée par l'insertion, avant le chapitre VII, du suivant :

#### « CHAPITRE VI.4

##### « PLAN DIRECTEUR EN TRANSITION, INNOVATION ET EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUES

« **85.40.** Les termes et expressions définis à l'article 7 de la Loi sur Transition énergétique Québec (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur Transition énergétique Québec*) s'appliquent au présent chapitre.

« **85.41.** Le plan directeur prévu par la Loi sur Transition énergétique Québec (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur Transition énergétique Québec*) est soumis à la Régie afin qu'elle approuve les programmes et les mesures qui sont sous la responsabilité des distributeurs d'énergie ainsi que l'apport financier nécessaire, réparti par forme d'énergie, à la réalisation de ceux-ci. La Régie peut approuver ces éléments avec ou sans modifications. Il en est de même pour toute révision de ce plan.

Il lui est aussi soumis afin qu'elle donne son avis sur la capacité du plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement en matière énergétique.

La Régie détermine la quote-part annuelle payable par les distributeurs d'énergie à Transition énergétique Québec conformément au règlement pris en vertu du paragraphe 11° du premier alinéa de l'article 114.

«**85.42.** Dans l'étude du plan directeur, la Régie prend connaissance du rapport de la Table des parties prenantes prévu à l'article 45 de la Loi sur Transition énergétique Québec (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur Transition énergétique Québec*).

«**85.43.** La Régie peut demander à Transition énergétique Québec d'évaluer des mesures additionnelles.

«**85.44.** Tout distributeur d'énergie doit produire à la Régie, au plus tard le 31 mars de chaque année, une déclaration indiquant, le cas échéant, pour la période couverte par son exercice financier précédent :

1° le volume de gaz naturel ou d'électricité qu'il a distribué;

2° le volume de carburants et de combustibles qu'il a apporté au Québec à des fins autres que la revente;

3° le volume de carburants et de combustibles destiné à la consommation au Québec qu'il a vendu et qu'il a raffiné au Québec ou y a apporté et, s'il y a lieu, le volume qu'il a échangé avec une personne décrite au sous-paragraphe *a* du paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 7 de la Loi sur Transition énergétique Québec (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur Transition énergétique Québec*). ».

«**78.** L'article 114 de cette loi est modifié :

1° par l'ajout, à la fin du premier alinéa, du paragraphe suivant :

«11° les dates d'exigibilité, le taux et la méthode de calcul de la quote-part annuelle payable à Transition énergétique Québec par les distributeurs d'énergie en vertu de l'article 49 de la Loi sur Transition énergétique Québec (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur Transition énergétique Québec*) ainsi que les modalités de paiement, le taux d'intérêt sur les sommes dues et les pénalités exigibles en cas de non-paiement. »;

2° par le remplacement du troisième alinéa par le suivant :

«Le taux, la méthode de calcul et les modalités visés au paragraphe 11° du premier alinéa peuvent notamment varier selon les distributeurs ou les catégories de distributeurs. Le règlement peut aussi exclure un distributeur ou une catégorie de distributeurs. Le montant de la pénalité que peut déterminer la Régie ne peut excéder 15 % du montant qui devait être payé. ».

## « CHAPITRE VI

### « DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

« **79.** Le gouvernement nomme les membres du premier conseil d'administration de Transition énergétique Québec et le premier président-directeur général sans tenir compte des exigences prévues au premier alinéa des articles 23 et 28.

« **80.** Les employés du Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques du ministère des Ressources naturelles et de la Faune ainsi que certains autres employés de ce ministère identifiés avant le 1<sup>er</sup> avril 2018 deviennent, sans autre formalité, des employés de Transition énergétique Québec.

« **81.** Les actifs et les passifs du volet efficacité et innovation énergétiques du Fonds des ressources naturelles institué en vertu de l'article 17.12.12 de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (chapitre M-25.2) sont transférés à Transition énergétique Québec.

« **82.** Les actifs et les passifs du Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques sont transférés à Transition énergétique Québec.

« **83.** Les procédures civiles auxquelles est partie le procureur général du Québec sont poursuivies par ce dernier à l'égard des dossiers transférés à Transition énergétique Québec.

« **84.** Les programmes d'aide financière du Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2017 continuent de s'appliquer jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou abolis par Transition énergétique Québec.

« **85.** Le Règlement sur la quote-part annuelle payable au ministre des Ressources naturelles et de la Faune (chapitre R-6.01, r. 5) continue de s'appliquer jusqu'à ce qu'un règlement soit pris en vertu du paragraphe 11<sup>o</sup> du premier alinéa de l'article 114 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01), édicté par le paragraphe 1<sup>o</sup> de l'article 78 de la présente loi, en y faisant les adaptations suivantes :

1<sup>o</sup> une référence à la quote-part annuelle payable au ministre des Ressources naturelles et de la Faune est une référence à la quote-part annuelle payable à Transition énergétique Québec en vertu de l'article 49 de la Loi sur Transition énergétique Québec (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur Transition énergétique Québec*);

2<sup>o</sup> une référence à l'apport financier global réparti par forme d'énergie fixé par le gouvernement est une référence à l'apport financier des distributeurs d'énergie nécessaire à la réalisation du plan directeur, réparti par forme d'énergie;

3° une référence au ministre des Ressources naturelles et de la Faune est une référence à la Régie de l'énergie;

4° une référence à l'exercice financier du Fonds des ressources naturelles du ministère des Ressources naturelles et de la Faune est une référence à l'exercice financier de Transition énergétique Québec.

« **86.** Le montant de la quote-part annuelle payable par un distributeur d'énergie, déterminé pour l'exercice financier 2016-2017, demeure le même jusqu'à ce qu'il soit remplacé par la Régie de l'énergie.

« **87.** Les dossiers, archives et autres documents du Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques deviennent ceux de Transition énergétique Québec.

« **88.** À moins que le contexte n'indique un sens différent, dans tout décret, arrêté, contrat ou programme, une référence au ministre ou au ministère des Ressources naturelles et de la Faune ainsi qu'au ministre ou au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles relativement aux activités du Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques est une référence à Transition énergétique Québec.

« **89.** Le gouvernement peut, par règlement pris avant le 1<sup>er</sup> octobre 2018, édicter toute autre mesure transitoire nécessaire à l'application de la présente loi.

Un tel règlement peut, s'il en dispose ainsi, s'appliquer à compter de toute date non antérieure au 1<sup>er</sup> avril 2017.

« **90.** Le ministre des Ressources naturelles et de la Faune est responsable de l'application de la présente loi. ».

## **CHAPITRE II**

### **GOVERNANCE DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE ET RENOUVELLEMENT DE L'OFFRE AUX CONSOMMATEURS**

#### **LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

**2.** L'article 2 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) est modifié, dans le premier alinéa :

1° par le remplacement, dans la définition de « gaz naturel », de « , à l'exception des biogaz et des gaz de synthèse » par « , à l'exception des gaz de synthèse et des biogaz autres que le gaz naturel renouvelable »;

2° par l'insertion, selon l'ordre alphabétique, de la définition suivante :

« gaz naturel renouvelable » : méthane de source renouvelable ayant les propriétés d'interchangeabilité lui permettant d'être livré par un réseau de distribution de gaz naturel; ».

**3.** L'article 5 de cette loi est modifié par le remplacement de la deuxième phrase par la suivante : « Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. ».

**4.** L'article 7 de cette loi est modifié par le remplacement, dans le premier alinéa, de « sept » par « 12 ».

**5.** L'article 25 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Elle peut également prévoir, avant la tenue d'une audience publique, la tenue de séances d'information et de consultation publiques. ».

**6.** L'article 26 de cette loi est modifié :

1° par l'ajout, à la fin du premier alinéa, de la phrase suivante : « Elle fait également connaître à ce moment l'information relative à la tenue de séances d'information et de consultation publiques, le cas échéant. »;

2° par le remplacement, dans le troisième alinéa, de « faire publier » par « diffuser ».

**7.** L'article 49 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin du premier alinéa, du paragraphe suivant :

« 12° tenir compte, pour un tarif de transport de gaz naturel, de la marge excédentaire de capacité de transport prévue au sous-paragraphe *a* du paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 72. ».

**8.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 58, du suivant :

« **58.1.** La Régie peut indiquer le prix minimal à la rampe de chargement de l'essence et du carburant diesel dans un périodique qu'elle diffuse par tout moyen qu'elle détermine. ».

**9.** L'article 72 de cette loi est modifié par le remplacement du premier alinéa par le suivant :

« À l'exception des réseaux privés d'électricité, tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel doit préparer et soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par règlement de celle-ci, un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins



des marchés québécois après application des mesures d'efficacité énergétique. Le plan doit tenir compte :

1° des risques découlant de ses choix de sources d'approvisionnement;

2° pour une source particulière d'approvisionnement en électricité, du bloc d'énergie établi par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112;

3° pour l'approvisionnement en gaz naturel :

a) de la marge excédentaire de capacité de transport que le titulaire estime nécessaire pour favoriser le développement des activités industrielles, cette marge ne pouvant excéder 10 % de la quantité de gaz naturel que ce titulaire prévoit livrer annuellement;

b) de la quantité de gaz naturel renouvelable déterminée par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 112. ».

**10.** L'article 73 de cette loi est modifié par l'insertion, après le deuxième alinéa, du suivant :

« La Régie peut autoriser le projet aux conditions qu'elle détermine. ».

**11.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 100, du suivant :

« **100.0.1.** Sous réserve de l'article 99, dans les 15 jours suivant la réception du dossier d'examen interne de la plainte visé à l'article 97, la Régie convoque le plaignant et le transporteur d'électricité ou le distributeur à une rencontre.

Cette rencontre a pour objet :

1° de planifier le déroulement de l'examen de la plainte;

2° d'examiner toute question pouvant simplifier ou accélérer l'examen de la plainte;

3° d'inviter formellement les parties à entreprendre une médiation afin de résoudre la plainte.

Dans les 15 jours suivant cette rencontre, le plaignant et le transporteur d'électricité ou le distributeur informent la Régie par écrit de leur volonté ou de leur refus d'entreprendre une médiation et, dans ce dernier cas, des motifs de celui-ci.

Les motifs invoqués par le transporteur d'électricité ou le distributeur à l'appui de tout refus d'entreprendre une médiation sont rendus publics par la Régie. ».

**12.** L'article 100.1 de cette loi est remplacé par le suivant :

«**100.1.** Lorsque le plaignant et le transporteur d'électricité ou le distributeur consentent à entreprendre une médiation, la Régie suspend l'examen de la plainte pour une période n'excédant pas 30 jours afin de permettre la tenue de la médiation. La Régie peut prolonger cette période, ou permettre la reprise de la médiation après l'expiration de cette période, du consentement des parties.

La Régie désigne un médiateur parmi ses régisseurs ou les membres de son personnel. Elle peut aussi choisir comme médiateur toute autre personne du consentement des parties. Le médiateur aide les parties à dialoguer, à clarifier leurs points de vue, à circonscrire la plainte, à identifier leurs besoins et leurs intérêts, à explorer des solutions et à parvenir, s'il y a lieu, à un accord mutuellement satisfaisant.

Tout accord est constaté par écrit et signé par le médiateur, le plaignant et, selon le cas, le transporteur d'électricité ou le distributeur. L'accord lie les parties. ».

**13.** L'article 100.2 de cette loi est modifié par le remplacement de « conciliation » par « médiation » et de « le régisseur qui a décidé de suspendre l'examen » par « la Régie ».

**14.** L'article 100.3 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement, dans le premier alinéa, de « conciliateur » par « médiateur »;

2° par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « conciliation » par « médiation ».

**15.** L'article 112 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin du premier alinéa, du paragraphe suivant :

«4° la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur de gaz naturel, et les conditions et les modalités selon lesquelles s'effectue une telle livraison. ».

**16.** L'article 113 de cette loi est modifié :

1° par l'insertion, après « soumises », de « , à la médiation, à une séance d'information et de consultation publique »;

2° par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

«La Régie peut également édicter des règles de procédure applicables aux demandes de paiement de frais des personnes dont elle juge la participation

utile à ses délibérations conformément à l'article 36, notamment en ce qui concerne :

- 1° la répartition équitable du financement disponible entre ces personnes;
- 2° la fixation d'un plafond de financement annuel pour l'ensemble des dossiers ainsi que pour chacun de ceux-ci;
- 3° les critères d'examen d'une demande de paiement de frais;
- 4° les frais admissibles. ».

## LOI SUR HYDRO-QUÉBEC

**17.** La Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) est modifiée par l'insertion, après l'article 48.1, du suivant :

« **48.2.** Malgré toute disposition contraire, une demande d'autorisation de la Société en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1) ou de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) peut être jugée recevable même si aucun avis ou certificat de conformité à la réglementation municipale n'a été produit à l'expiration d'un délai de 45 jours de la demande. ».

## LOI SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS

**18.** L'article 5 de la Loi sur les produits pétroliers (chapitre P-30.01) est modifié :

1° par le remplacement du premier alinéa par le suivant :

« Le gouvernement peut, par règlement, déterminer des normes et des spécifications relatives à tout produit pétrolier. Elles peuvent notamment inclure des normes de qualité et prohiber ou exiger la présence de certains éléments dans un produit pétrolier; elles peuvent aussi prescrire la quantité ou la proportion acceptable de ceux-ci. »;

2° par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « normes réglementaires » par « normes ou spécifications réglementaires, sauf exceptions prévues par règlement »;

3° par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Un règlement fixant des normes d'intégration de carburants renouvelables à l'essence et au carburant diesel ne peut être pris par le gouvernement qu'à la suite d'une recommandation conjointe du ministre responsable de l'application de la présente loi et du ministre responsable de l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2). ».

## LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

**19.** L'article 53 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) est modifié par la suppression, dans le paragraphe *f*, de « carburant et ».

### CHAPITRE III

#### FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ÉLECTRIQUES D'UN PROJET DE TRANSPORT COLLECTIF

## LOI SUR HYDRO-QUÉBEC

**20.** La Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) est modifiée par l'insertion, après l'article 39, du suivant :

« **39.0.1.** La Société peut accorder une aide financière, destinée à défrayer les coûts du matériel fixe nécessaire à l'électrification de services de transport collectif, à un organisme public de transport en commun visé aux articles 88.1 ou 88.7 de la Loi sur les transports (chapitre T-12), à la Caisse de dépôt et placement du Québec ou à l'une de ses filiales en propriété exclusive au sens de l'article 88.15 de cette loi ou à toute autre entité offrant ou organisant des services de transport collectif.

L'aide financière doit être autorisée par le gouvernement, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine, sur recommandation conjointe du ministre responsable de l'application de la présente loi et du ministre responsable de l'application de la Loi sur les transports. ».

## LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

**21.** L'article 52.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) est modifié par l'insertion, dans le premier alinéa et après « réseau de distribution d'électricité », de « , des montants d'aide financière accordés et versés en vertu de l'article 39.0.1 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) dans la mesure où le distributeur n'a pas été remboursé de ces montants ».

**22.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 52.3, du suivant :

« **52.4.** Les montants d'aide financière visés à l'article 52.1 sont établis suivant la base d'amortissement déterminée par la Régie et en tenant compte de la portion non amortie des aides financières et, le cas échéant, du rendement applicable. ».

### CHAPITRE IV

#### ÉDITION DE LA LOI SUR LES HYDROCARBURES

**23.** La Loi sur les hydrocarbures, dont le texte figure au présent chapitre, est édictée.

## « LOI SUR LES HYDROCARBURES

### « CHAPITRE I

#### « DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET DÉFINITIONS

##### « SECTION I

###### « DISPOSITIONS GÉNÉRALES

« **1.** La présente loi a pour objet de régir le développement et la mise en valeur des hydrocarbures tout en assurant la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la récupération optimale de la ressource, et ce, en conformité avec les cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre établies par le gouvernement.

« **2.** Les hydrocarbures, les réservoirs souterrains et la saumure font partie du domaine de l'État.

« **3.** Tous les travaux réalisés en vertu de la présente loi doivent l'être selon les meilleures pratiques généralement reconnues pour assurer la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la récupération optimale de la ressource.

« **4.** La présente loi lie le gouvernement, ses ministères et les organismes mandataires de l'État.

##### « SECTION II

###### « DÉFINITIONS

« **5.** Dans la présente loi, on entend par :

« gaz », le gaz naturel et toutes substances produites avec celui-ci, à l'exclusion du pétrole;

« gisement », un réservoir souterrain naturel contenant ou paraissant contenir un dépôt de pétrole, de gaz ou les deux, et séparé ou paraissant séparé de tout autre dépôt de ce genre;

« hydrocarbures », le pétrole et le gaz;

« pétrole », le pétrole brut, quelle que soit sa densité, qui est extrait à la tête de puits sous une forme liquide et les autres composés organiques de carbure d'hydrogène, à l'exclusion du gaz et du charbon, notamment ceux qui peuvent être extraits ou récupérés de gisements de sables pétrolifères, de bitume, de sables ou de schistes bitumineux ou autres du sous-sol;

« puits », trou creusé dans le sol sur un site de forage, à l'exclusion des points de tir pour les levés sismiques, en vue de la recherche, de l'obtention ou de la production d'hydrocarbures, de prélèvement d'eau pour injection dans une

formation souterraine, de l'injection de substances – gaz, air, eau ou autre – dans une telle formation souterraine, ou à toute autre fin, y compris les trous en cours de creusement ou dont le creusement est prévu;

«raccordement», action de relier la tête de puits à un réseau de distribution ou de transport d'hydrocarbures ou à certaines installations au moyen d'une canalisation;

«saumure», toute solution aqueuse naturelle contenant plus de 4 % en poids de solides dissous;

«sondage stratigraphique», trou creusé dans le sol, à l'exclusion des points de tir pour les levés sismiques, visant à recueillir des données sur une formation géologique, à l'aide notamment d'échantillons et de leurs analyses ainsi que de relevés techniques, réalisée dans le cadre de travaux préliminaires d'investigation pour éventuellement localiser, concevoir et aménager un site de forage destiné à rechercher ou à produire des hydrocarbures, de la saumure ou un réservoir souterrain et le ou les puits qui s'y trouveront.

## «CHAPITRE II

### «DÉCOUVERTE DE GAZ NATUREL OU DE PUIITS EXISTANTS

«**6.** Toute personne qui découvre dans son terrain du gaz naturel dont le débit est continu doit, avec diligence, en aviser le ministre par écrit.

«**7.** Toute personne qui découvre dans son terrain un puits doit, avec diligence, en aviser le ministre par écrit.

Le ministre inscrit au registre foncier une déclaration faisant état de la localisation du puits. Cette déclaration est inscrite au registre des droits réels d'exploitation des ressources de l'État et, le cas échéant, sur la fiche relative à l'immeuble qu'affecte le puits, soit à l'index des immeubles, soit au registre des réseaux de services publics et des immeubles situés en territoire non cadastré.

## «CHAPITRE III

### «EXPLORATION, PRODUCTION ET STOCKAGE

#### «SECTION I

##### «PRINCIPES GÉNÉRAUX

«**8.** Nul ne peut rechercher des hydrocarbures ou des réservoirs souterrains, produire ou stocker des hydrocarbures ou encore exploiter de la saumure sans être titulaire, selon le cas, d'une licence d'exploration, d'une licence de production, d'une licence de stockage ou d'une autorisation d'exploiter de la saumure.

«**9.** Une licence ou une autorisation d'exploiter de la saumure n'est cessible que dans les cas et aux conditions que le gouvernement détermine par règlement.

«**10.** Le territoire qui fait l'objet d'une licence d'exploration, de production ou de stockage ou d'une autorisation d'exploiter de la saumure est limité, sur le sol, par son périmètre et, en profondeur, par la projection verticale du périmètre.

Pour une licence de stockage, le territoire est déterminé par la projection verticale, sur le sol, du périmètre du réservoir souterrain et du périmètre de protection. Le gouvernement détermine, par règlement, la dimension du périmètre de protection.

La dimension d'un réservoir souterrain s'établit en suivant le principe qu'il est limité à son sommet et à sa base par des unités géologiques stratigraphiques.

«**11.** Est exclue du territoire d'une licence toute partie de cours d'eau dont la puissance naturelle égale ou excède 225 kilowatts au débit ordinaire de six mois ainsi qu'une bande de terre de 20 mètres de largeur de part et d'autre d'un tel cours d'eau.

Le ministre peut ajouter à cette exclusion toute superficie qu'il juge nécessaire à l'aménagement et à l'utilisation de forces hydrauliques. Lorsque cet ajout s'effectue après l'attribution d'une licence sur le terrain visé, le ministre verse une indemnité au titulaire de la licence.

Le ministre peut toutefois autoriser, sous certaines conditions, le titulaire d'une licence à rechercher, à produire ou à stocker des hydrocarbures ou à exploiter de la saumure sur le terrain ainsi réservé.

«**12.** Ne peut faire l'objet d'une licence un terrain utilisé comme cimetière visé par la Loi sur les activités funéraires (2016, chapitre 1) ou comme cimetière autochtone.

## «SECTION II

### «DROITS RÉELS IMMOBILIERS

«**13.** Les droits d'exploration, de production et de stockage conférés au moyen d'une licence de même que le droit d'exploiter de la saumure conféré par une autorisation constituent des droits réels immobiliers.

Ces droits réels immobiliers constituent une propriété distincte de celle du sol sur lequel ils portent.

Aucune utilisation du sol par un tiers, antérieure ou postérieure à l'attribution d'un tel droit, ne peut conférer un droit à une indemnité à son titulaire. Il en est de même de la cession ou de l'attribution de droits sur les terres du domaine de l'État.

### «SECTION III

#### «LICENCE D'EXPLORATION

##### «§1. — *Processus de mise aux enchères*

«**14.** La licence d'exploration est attribuée par adjudication.

«**15.** Les modalités de mise aux enchères pour l'attribution d'une licence d'exploration sont déterminées par règlement du gouvernement.

«**16.** Le ministre tient compte, dans le choix du territoire visé par un processus de mise aux enchères, des demandes qui lui sont adressées à ce sujet.

Ne peut faire l'objet d'une adjudication un territoire qui fait l'objet d'une licence d'exploration, de production ou de stockage.

«**17.** Le ministre procède à l'adjudication d'une licence d'exploration au moment et aux conditions qu'il détermine.

L'adjudicataire doit satisfaire aux conditions et acquitter les droits que le gouvernement détermine par règlement.

«**18.** Le ministre n'est pas tenu d'attribuer de licence aux termes d'un processus de mise aux enchères.

«**19.** Si aucune licence n'a été attribuée sur un territoire visé par un processus de mise aux enchères dans les six mois suivant la date de clôture, le ministre ne peut attribuer de licence à l'égard de ce territoire sans procéder à une nouvelle mise aux enchères.

«**20.** Aucune licence ne peut être attribuée à une personne si, au cours des cinq années précédant la date de la publication de la mise aux enchères, une licence dont elle était titulaire en vertu de la présente loi a été révoquée.

Le premier alinéa ne s'applique pas à une révocation faite en vertu du paragraphe 4<sup>o</sup> du deuxième alinéa de l'article 135.

«**21.** L'inobservation des modalités concernant la forme, les délais, le contenu ou la publication de la mise aux enchères que le gouvernement détermine par règlement n'invalide pas une licence qui a été attribuée par le ministre.

##### «§2. — *Droits et obligations du titulaire*

«**22.** La licence d'exploration donne à son titulaire le droit de rechercher des hydrocarbures ou un réservoir souterrain sur le territoire visé par la licence.

Elle comporte les conditions dont le ministre convient avec le titulaire et qui sont compatibles avec la présente loi et ses règlements.



Le ministre peut assortir la licence de conditions visant à éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire.

Le gouvernement détermine, par règlement, les autres conditions d'exercice de la licence.

«**23.** La licence d'exploration donne aussi à son titulaire le droit d'extraire des hydrocarbures et d'en disposer ou d'utiliser un réservoir souterrain pour une période d'essai. Le gouvernement détermine, par règlement, la durée et les conditions d'exercice de cette période d'essai.

«**24.** La période de validité d'une licence d'exploration est de cinq ans.

Le ministre la renouvelle pour les périodes et aux conditions que le gouvernement détermine par règlement.

«**25.** Le titulaire d'une licence d'exploration constitue un comité de suivi pour favoriser l'implication de la communauté locale sur l'ensemble du projet d'exploration.

Le comité doit être constitué dans les 30 jours suivant l'attribution de la licence et être maintenu, selon le cas, pour la durée de la licence si le titulaire n'effectue pas de forage ou jusqu'à l'exécution complète des travaux prévus au plan de fermeture définitive de puits et de restauration de site.

Les membres du comité sont choisis selon le processus déterminé par le titulaire de la licence. Il détermine également le nombre de membres qui compose le comité. Cependant, le comité est composé d'au moins un membre représentant le milieu municipal, d'un membre représentant le milieu économique, d'un citoyen et, le cas échéant, d'un membre représentant une communauté autochtone consultée par le gouvernement à l'égard de ce projet. Le comité est constitué majoritairement de membres indépendants du titulaire. Tous doivent provenir de la région où le territoire de la licence se situe.

Le gouvernement détermine, par règlement, les modalités relatives à ce comité, notamment en ce qui a trait à l'indépendance des membres, aux renseignements et aux documents que doit fournir le titulaire au comité, à la nature des frais qui sont remboursés aux membres par le titulaire, au nombre minimal de rencontres que le comité doit tenir chaque année ainsi qu'à la production d'un rapport annuel par ce comité.

Le gouvernement peut déterminer, par règlement, d'autres modalités de consultation applicables au titulaire d'une licence d'exploration.

«**26.** Lorsqu'une licence d'exploration est attribuée à l'égard d'une terre privée ou louée par l'État, le titulaire de la licence d'exploration avise le propriétaire ou le locataire ainsi que la municipalité locale de l'obtention de sa licence dans les 30 jours suivant son inscription au registre public des droits réels et immobiliers relatifs aux hydrocarbures constitué en vertu de l'article 139, selon les modalités que le gouvernement détermine par règlement.

«**27.** Le titulaire d'une licence d'exploration a droit d'accès au territoire qui en fait l'objet.

Lorsque la licence est attribuée à l'égard d'une terre privée ou louée par l'État, le titulaire obtient l'autorisation écrite du propriétaire ou du locataire au moins 30 jours avant d'y accéder ou peut acquérir de gré à gré tout droit réel ou bien nécessaire pour accéder au territoire et y exécuter ses travaux d'exploration.

Lorsque la licence se trouve sur le territoire d'une municipalité locale, le titulaire avise cette dernière des travaux qui seront exécutés au moins 30 jours avant le début de ces travaux.

«**28.** Sous réserve des articles 29 à 31, le titulaire d'une licence d'exploration doit effectuer chaque année, dans le territoire qui fait l'objet de sa licence, les travaux minimums déterminés par règlement.

Il fait rapport au ministre, dans les six mois qui suivent la date anniversaire de l'attribution de la licence, de tous les travaux exécutés durant l'année.

En plus des travaux minimums, le gouvernement détermine, par règlement, la nature des travaux admissibles, leurs frais afférents, la forme et la teneur du rapport qui est transmis au ministre ainsi que les documents qui l'accompagnent. La nature et le montant minimum des travaux peuvent varier selon la superficie du territoire et la région où il est situé.

«**29.** Le ministre peut dispenser le titulaire d'une licence d'exploration d'effectuer les travaux minimums prescrits pourvu, qu'à la fois :

1° le titulaire l'informe par écrit des raisons pour lesquelles il n'effectuera pas les travaux, et ce, avant la fin de l'année au cours de laquelle il devait les effectuer;

2° il verse au ministre une somme égale au double du montant minimum des travaux qu'il aurait dû effectuer ou, le cas échéant, une somme égale au double de la différence entre ce montant minimum et celui des travaux qu'il a effectués et dont il a fait rapport.

«**30.** L'excédent des sommes dépensées au cours d'une année par rapport au montant minimum des travaux devant être effectués par le titulaire peut être appliqué à une année ultérieure.

«**31.** Le titulaire de plusieurs licences d'exploration peut, dans un rapport, appliquer à une ou à plusieurs de ses licences tout ou partie des sommes dépensées sur le territoire d'une licence qui excèdent le montant minimum des travaux devant y être effectués pourvu :

1° qu'il en avise par écrit le ministre;

2° que le territoire de la licence sur lequel les travaux ont été effectués et celui ou ceux sur lesquels les excédents des sommes dépensées sont appliqués soient compris au moins en partie à l'intérieur d'un cercle ayant un rayon de 10 kilomètres mesuré à partir du périmètre du territoire de la licence où les travaux ont été effectués.

« **32.** Le ministre peut refuser tout ou partie des travaux déclarés lorsque le rapport et les documents qui l'accompagnent :

1° sont incomplets ou non conformes au règlement;

2° ne justifient pas les montants déclarés ou le montant réel des travaux;

3° ne démontrent pas que les montants déclarés ont été déboursés uniquement pour l'exécution des travaux;

4° ont été falsifiés ou contiennent de faux renseignements;

5° déclarent des travaux qui ont déjà été rapportés dans un autre rapport par le titulaire de la licence et qui ont été acceptés.

« **33.** Le titulaire d'une licence d'exploration verse au ministre, à la date anniversaire de l'attribution de la licence, les droits annuels que le gouvernement détermine par règlement.

« **34.** Le titulaire d'une licence d'exploration doit préparer un rapport annuel selon la forme et la teneur que le gouvernement détermine par règlement et le transmettre, à son choix :

1° soit au ministre, au plus tard le 150<sup>e</sup> jour suivant la fin de son exercice financier ou, dans le cas d'une personne physique, de l'année civile;

2° soit à l'Autorité des marchés financiers en même temps que la déclaration exigée en vertu de l'article 6 de la Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière (chapitre M-11.5).

L'Autorité des marchés financiers transmet, sans délai, au ministre le rapport reçu en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa.

« **35.** Le titulaire d'une licence d'exploration qui fait une découverte importante d'hydrocarbures en avise le ministre selon les modalités que le gouvernement détermine par règlement.

On entend par « découverte importante », une découverte mise en évidence par le premier puits qui, pénétrant une structure géologique particulière, y démontre, d'après les essais, la présence d'hydrocarbures et révèle, compte tenu de facteurs géologiques et techniques, la présence d'une accumulation de ces hydrocarbures offrant des possibilités de production régulière.

«**36.** Le titulaire d'une licence d'exploration qui fait une découverte exploitable d'hydrocarbures en avise le ministre selon les modalités que le gouvernement détermine par règlement.

Le titulaire d'une licence d'exploration doit, dans les quatre ans suivant sa découverte, présenter un projet de production d'hydrocarbures à la Régie de l'énergie conformément à l'article 38 et demander une licence de production au ministre. À défaut, le ministre peut révoquer partiellement ou complètement la licence d'exploration, sans indemnité, et procéder à l'adjudication d'une licence de production pour le territoire visé par cette révocation, conformément à l'article 46.

Dans le cas d'une révocation partielle, le montant minimum des travaux d'exploration à effectuer annuellement sur ce territoire est proportionnellement réduit.

On entend par «découverte exploitable», une découverte de réserves d'hydrocarbures suffisantes pour justifier les investissements et les travaux nécessaires à leur mise en production.

«**37.** Le titulaire d'une licence peut, avec l'autorisation du ministre, abandonner son droit d'exploration sur tout ou partie du territoire qui en fait l'objet. Le gouvernement détermine par règlement les conditions d'obtention de cette autorisation et les obligations que continue d'assumer le titulaire à la suite de l'abandon.

Dans le cas d'abandon partiel, la superficie résiduelle doit être comprise dans un seul périmètre qui ne peut être inférieur à 2 km<sup>2</sup>.

L'abandon partiel réduit les travaux minimums que le titulaire doit effectuer pour l'année en cours proportionnellement à la superficie abandonnée.

#### «SECTION IV

#### «LICENCE DE PRODUCTION ET LICENCE DE STOCKAGE

«§1. — *Examen du projet par la Régie de l'énergie*

«**38.** Le titulaire d'une licence d'exploration qui désire obtenir une licence de production ou de stockage doit soumettre son projet à la Régie de l'énergie et obtenir une décision favorable de celle-ci. Il en est de même du titulaire d'une licence de production qui désire obtenir une licence de stockage.

«**39.** La Régie peut, à tout moment, demander au titulaire de lui fournir des renseignements additionnels, d'approfondir certaines questions ou d'entreprendre certaines recherches qu'elle estime nécessaires afin de compléter son analyse du projet.

«**40.** Le projet de production ou de stockage qui prévoit la construction ou l'utilisation d'une canalisation de raccordement est aussi soumis aux dispositions du chapitre V.

«**41.** Le gouvernement détermine, par règlement, les documents requis pour l'étude de la demande par la Régie ainsi que les éléments dont elle doit tenir compte et ceux sur lesquels elle doit se prononcer.

«**42.** La Régie transmet sa décision au ministre qui la soumet au gouvernement afin que ce dernier puisse se prononcer sur la demande d'autorisation prévue à l'article 31.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2).

«**43.** Toute modification au projet de production ou de stockage d'hydrocarbures doit être soumise à la Régie. Si elle estime que le projet présente une modification substantielle, elle procède à son examen. La présente sous-section s'applique à ce nouvel examen, compte tenu des adaptations nécessaires.

«**44.** Aux fins de remplir les fonctions prévues à la présente sous-section, la Régie peut exercer les pouvoirs que lui attribue la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) dans la mesure où ceux-ci ne sont pas inconciliables avec la présente loi.

«§2. — *Attribution de la licence de production ou de stockage*

«**45.** Le ministre attribue une licence de production au titulaire d'une licence d'exploration qui a obtenu une décision favorable de la Régie de l'énergie sur son projet ainsi que l'autorisation du gouvernement en vertu de l'article 31.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement et qui satisfait aux conditions et acquitte les droits que le gouvernement détermine par règlement.

Le ministre attribue une licence de stockage au titulaire d'une licence d'exploration ou de production selon les mêmes conditions.

Le territoire de la licence d'exploration ou de production est alors réduit de la superficie du territoire de la licence de production ou de stockage, selon le cas.

«**46.** Le ministre peut attribuer par adjudication une licence de production ou de stockage relativement à un territoire qui ne fait plus l'objet d'une licence d'exploration, de production ou de stockage s'il estime que ce territoire présente, selon le cas, un gisement économiquement exploitable ou un réservoir souterrain économiquement utilisable.

Les articles 15 à 21 s'appliquent à la mise aux enchères, compte tenu des adaptations nécessaires.

«**47.** Une seule licence de production ou de stockage peut être attribuée relativement à un même territoire.

«§3. — *Droits et obligations du titulaire*

«**48.** Une licence de production donne à son titulaire le droit de produire des hydrocarbures.

Une licence de stockage donne à son titulaire le droit d'utiliser un réservoir souterrain aux fins d'y stocker les matières que le gouvernement détermine par règlement.

La licence de production ou de stockage comporte les conditions dont le ministre convient avec le titulaire et qui sont compatibles avec la présente loi et ses règlements. Elle peut aussi comporter les conditions proposées par la Régie de l'énergie.

Le ministre peut assortir une licence de conditions visant à éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire.

Le gouvernement détermine, par règlement, les autres conditions d'exercice des licences.

«**49.** Le ministre peut modifier les conditions prévues à une licence de production ou de stockage lorsque la Régie, après examen d'un projet modifié conformément à l'article 43, propose de nouvelles conditions de production ou de stockage.

«**50.** Le territoire qui fait l'objet d'une licence de production ou de stockage doit être compris à l'intérieur d'un seul périmètre et sa superficie ne doit pas être inférieure à 2 km<sup>2</sup>.

«**51.** La période de validité d'une licence de production ou de stockage est de 20 ans.

Le ministre la renouvelle pour les périodes et aux conditions que le gouvernement détermine par règlement.

«**52.** S'il n'est pas déjà constitué, le titulaire d'une licence de production ou de stockage constitue un comité de suivi pour favoriser l'implication de la communauté locale sur l'ensemble du projet de production.

Les dispositions de l'article 25 s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires.

«**53.** Le gouvernement peut, pour des motifs raisonnables et au moment de l'attribution ou du renouvellement de la licence de production ou de stockage, exiger la maximisation des retombées économiques en territoire québécois de la production ou du stockage des hydrocarbures.

«**54.** Lorsqu'une licence de production ou de stockage est attribuée à l'égard d'une terre privée ou louée par l'État, le titulaire de la licence de production

ou de stockage avise le propriétaire ou le locataire ainsi que la municipalité locale de l'obtention de sa licence dans les 30 jours suivant son inscription au registre public des droits réels et immobiliers relatifs aux hydrocarbures, selon les modalités que détermine le gouvernement par règlement.

«**55.** Le titulaire d'une licence de production ou de stockage a droit d'accès au territoire qui en fait l'objet.

Lorsque la licence est attribuée à l'égard d'une terre privée ou louée par l'État, le titulaire obtient l'autorisation écrite du propriétaire ou du locataire au moins 30 jours avant d'y accéder ou peut acquérir de gré à gré tout droit réel ou bien nécessaire pour accéder au territoire et y exécuter ses travaux. À défaut d'entente, le titulaire peut, pour l'exécution de ces travaux, acquérir ces droits réels ou ces biens par expropriation.

Lorsque la licence se trouve sur le territoire d'une municipalité locale, le titulaire avise cette dernière des travaux qui seront exécutés au moins 30 jours avant le début de ces travaux.

«**56.** Lorsque le titulaire d'une licence de production ou de stockage entend acquérir un immeuble résidentiel, ou un immeuble utilisé à des fins d'agriculture qui est situé sur une terre agricole au sens de la Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents (chapitre A-4.1), il débourse les honoraires des services professionnels nécessaires à la négociation de cette entente jusqu'à un montant maximal représentant 10 % de la valeur de l'immeuble au rôle d'évaluation foncière.

«**57.** Le titulaire d'une licence de production ou de stockage peut, lorsqu'une personne est illégalement en possession d'une terre du domaine de l'État dont le territoire fait l'objet de sa licence et qu'elle refuse d'en abandonner la possession, demander à un juge de la Cour supérieure une ordonnance d'expulsion.

Dans ce cas, les articles 60 à 62 de la Loi sur les terres du domaine de l'État (chapitre T-8.1) s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires.

«**58.** Le titulaire d'une licence peut, avec l'autorisation du ministre, abandonner son droit de production ou de stockage sur tout ou partie du territoire qui en fait l'objet. Le gouvernement détermine, par règlement, les conditions d'obtention de cette autorisation et les obligations que continue d'assumer le titulaire à la suite de l'abandon.

Dans le cas d'abandon partiel d'un droit conféré par une licence de production, la superficie résiduelle doit être comprise dans un seul périmètre qui ne peut être inférieur à 2 km<sup>2</sup>, sauf autorisation du ministre.

« §4. — *Dispositions particulières à la licence de production*

« **59.** Le titulaire d'une licence de production transmet mensuellement au ministre un rapport qui indique la quantité des hydrocarbures extraits au cours du mois précédent. Il verse en même temps au ministre les redevances exigibles.

Le gouvernement détermine, par règlement, la forme et la teneur du rapport, les documents qui l'accompagnent ainsi que les redevances exigibles. La redevance peut varier selon qu'il s'agit ou non d'une zone en milieu marin délimitée par décret.

« **60.** Le titulaire d'une licence de production verse, à la date anniversaire de l'attribution de la licence, les droits annuels que détermine le gouvernement par règlement.

« **61.** Le titulaire d'une licence de production doit préparer un rapport annuel selon la forme et la teneur que le gouvernement détermine par règlement et le transmettre, à son choix :

1° soit au ministre, au plus tard le 150<sup>e</sup> jour suivant la fin de son exercice financier ou, dans le cas d'une personne physique, de l'année civile;

2° soit à l'Autorité des marchés financiers en même temps que la déclaration exigée en vertu de la Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière.

L'Autorité des marchés financiers transmet, sans délai, au ministre le rapport reçu en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa.

« §5. — *Dispositions particulières à la licence de stockage*

« **62.** Le titulaire d'une licence de stockage transmet mensuellement au ministre un rapport qui indique la nature et la quantité de substances injectées ou soutirées au cours du mois précédent. Il verse en même temps au ministre les droits sur les substances soutirées.

Le gouvernement détermine, par règlement, la forme et la teneur du rapport, les documents qui l'accompagnent ainsi que les droits exigibles sur les substances soutirées.

« **63.** Le titulaire d'une licence de stockage verse, à la date anniversaire de l'attribution de la licence, les droits annuels que le ministre fixe selon les critères que le gouvernement détermine par règlement.

« **64.** Le titulaire d'une licence de stockage transmet au ministre, dans les 30 jours suivant la date anniversaire de l'attribution de la licence, un rapport annuel. Le gouvernement détermine, par règlement, la forme et la teneur de ce rapport ainsi que les documents qui l'accompagnent.



## «SECTION V

### «AUTORISATION D'EXPLOITER DE LA SAUMURE

«**65.** Le ministre peut autoriser le titulaire d'une licence à exploiter de la saumure s'il satisfait aux conditions et acquitte les droits que le gouvernement détermine par règlement.

Le gouvernement détermine aussi, par règlement, les conditions d'exercice de cette autorisation.

«**66.** La période de validité d'une autorisation d'exploiter de la saumure est de deux ans.

Le ministre la renouvelle pour les périodes et aux conditions que le gouvernement détermine par règlement.

«**67.** Le titulaire d'une autorisation d'exploiter de la saumure verse, à la date anniversaire de l'autorisation, les droits annuels que le gouvernement détermine par règlement.

«**68.** Le titulaire d'une autorisation d'exploiter de la saumure transmet mensuellement au ministre un rapport qui indique notamment la quantité et la valeur de la saumure extraite au cours du mois précédent. Il verse en même temps au ministre les redevances exigibles.

Le gouvernement détermine, par règlement, la forme et la teneur du rapport, les documents qui l'accompagnent ainsi que les redevances exigibles.

## «SECTION VI

### «AUTORISATION DE CERTAINES ACTIVITÉS

«§1. — *Levé géophysique ou levé géochimique*

«**69.** Le titulaire d'une licence qui effectue un levé géophysique ou un levé géochimique doit, pour chaque levé, être titulaire d'une autorisation de levé géophysique ou d'une autorisation de levé géochimique, selon le cas.

On entend par «levé géophysique», toute méthode de recherche d'hydrocarbures ou d'un réservoir souterrain par des mesures indirectes des propriétés physiques du sous-sol effectuées à la surface du sol ou dans les airs, notamment un levé de sismique-réflexion, de sismique-réfraction, de gravimétrie, de magnétisme, de résistivité ainsi que toute autre méthode géophysique employée pour déterminer indirectement toute caractéristique du sous-sol.

On entend par «levé géochimique», toute méthode de recherche d'hydrocarbures ou d'un réservoir souterrain par des mesures indirectes visant

à quantifier et à connaître la distribution et la migration des éléments chimiques dans le roc, le sol, les sédiments et l'eau.

« **70.** Le ministre octroie l'autorisation de levé géophysique ou de levé géochimique au titulaire d'une licence qui satisfait aux conditions et acquitte les droits que le gouvernement détermine par règlement.

Le gouvernement détermine aussi, par règlement, les conditions d'exercice de cette autorisation.

Le ministre peut également assortir l'autorisation de levé géophysique ou de levé géochimique de certaines conditions visant à éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire.

« §2. — *Sondage stratigraphique*

« **71.** Le titulaire d'une licence qui effectue un sondage stratigraphique doit, pour chaque sondage, être titulaire d'une autorisation de sondage stratigraphique.

« **72.** Le ministre octroie l'autorisation de sondage stratigraphique au titulaire d'une licence qui satisfait aux conditions et acquitte les droits que le gouvernement détermine par règlement.

Le gouvernement détermine aussi, par règlement, les conditions d'exercice de cette autorisation.

Le ministre peut également assortir l'autorisation de sondage stratigraphique de certaines conditions visant à éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire.

« §3. — *Forage*

« **73.** Le titulaire d'une licence qui fore ou réentre un puits, incluant les travaux préparatoires au forage ou à la réentrée, doit, pour chaque puits, être titulaire d'une autorisation de forage.

« **74.** Le ministre octroie l'autorisation de forage au titulaire d'une licence qui satisfait aux conditions et acquitte les droits que le gouvernement détermine par règlement.

Le gouvernement détermine aussi, par règlement, les conditions d'exercice de cette autorisation.

Le ministre peut également assortir l'autorisation de forage de certaines conditions visant à éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire.

« **75.** Dans le cas où un certificat d'autorisation est requis en vertu des articles 22, 31.5, 164 ou 201 de la Loi sur la qualité de l'environnement, l'autorisation ne peut être octroyée avant que ce certificat n'ait été délivré et

que le ministre n'ait approuvé le plan de fermeture définitive de puits et de restauration de site ainsi que la garantie prévus au chapitre IV.

« **76.** Au moment d'octroyer l'autorisation, le ministre communique au titulaire le délai à l'intérieur duquel celui-ci doit entreprendre ses travaux. Le titulaire doit aviser le ministre du début de ses travaux dans le délai et la forme que le gouvernement détermine par règlement.

« **77.** Le titulaire de l'autorisation de forage inscrit au registre foncier, dans les 30 jours du début des travaux, une déclaration faisant état de la localisation du puits. Cette déclaration est inscrite au registre des droits réels d'exploitation des ressources de l'État et, le cas échéant, sur la fiche relative à l'immeuble qu'affecte le puits, soit à l'index des immeubles, soit au registre des réseaux de services publics et des immeubles situés en territoire non cadastré.

« **78.** Une autorisation de forage prend fin au plus tard à la date d'échéance de la licence.

Cependant, si l'autorisation expire au cours du forage d'un puits, elle demeure en vigueur tant que le forage se poursuit avec diligence.

« **79.** Le titulaire d'une autorisation de forage doit, lors d'un arrêt temporaire ou définitif des travaux, fermer le puits conformément aux dispositions des articles 84 à 91 ou le compléter.

« §4. — *Complétion*

« **80.** Le titulaire d'une licence qui complète un puits par stimulation physique, chimique ou autre doit être titulaire d'une autorisation de complétion.

Le gouvernement détermine, par règlement, les conditions d'obtention et d'exercice de cette autorisation ainsi que les droits à acquitter.

« **81.** Le ministre octroie l'autorisation de complétion au titulaire d'une licence qui satisfait aux conditions et acquitte les droits que le gouvernement détermine par règlement.

« §5. — *Parachèvement et reconditionnement*

« **82.** Le titulaire d'une licence qui exécute des travaux d'entretien majeurs dans un puits ou qui réalise des activités correctives sur un puits doit être titulaire d'une autorisation de parachèvement et de reconditionnement.

Le gouvernement détermine, par règlement, les conditions d'obtention et d'exercice de cette autorisation ainsi que les droits à acquitter.

« **83.** Le ministre octroie l'autorisation de parachèvement et de reconditionnement au titulaire d'une licence qui satisfait aux conditions et acquitte les droits que le gouvernement détermine par règlement.

« §6. — *Fermeture temporaire ou définitive*

« **84.** Le titulaire d'une licence qui cesse ses activités dans un puits doit procéder à sa fermeture de façon temporaire ou définitive.

Le titulaire doit, préalablement à la fermeture, obtenir l'autorisation du ministre.

Le gouvernement détermine, par règlement, à quel moment un arrêt temporaire devient un arrêt définitif.

« **85.** L'autorisation est octroyée au titulaire qui satisfait aux conditions et acquitte les droits que le gouvernement détermine par règlement.

Le gouvernement détermine aussi, par règlement, les conditions d'exercice de cette autorisation.

« **86.** Le ministre peut, si les circonstances le justifient, autoriser une autre personne que le titulaire d'une licence à procéder à la fermeture du puits.

« **87.** Le titulaire de l'autorisation de fermeture définitive doit réaliser les travaux prévus au plan de fermeture définitive de puits et de restauration de site ainsi que ceux que le gouvernement détermine par règlement.

« **88.** Lorsque la fermeture temporaire excède une période de quatre ans, le titulaire de l'autorisation est réputé avoir cessé ses activités de façon définitive et il doit réaliser les travaux prévus au plan de fermeture définitive de puits et de restauration de site ainsi que ceux que le gouvernement détermine par règlement.

« **89.** Le titulaire d'une licence doit fermer le puits avant la date d'expiration de sa licence.

Les travaux de restauration de site peuvent cependant se poursuivre au-delà de cette date, conformément aux dispositions de la présente loi et de ses règlements.

« **90.** Le titulaire de l'autorisation doit inscrire, au bureau de la publicité des droits, une déclaration faisant état de la localisation du puits fermé. Cette déclaration est inscrite au registre des droits réels d'exploitation des ressources de l'État et, le cas échéant, sur la fiche relative à l'immeuble qu'affectait le puits, soit à l'index des immeubles, soit au registre des réseaux de services publics et des immeubles situés en territoire non cadastré.

« **91.** Sauf autorisation écrite du ministre et du titulaire de l'autorisation de fermeture définitive de puits et de restauration de site, nul ne peut déplacer, déranger ou endommager une installation érigée en application de la présente sous-section.

« §7. — *Rapport au ministre*

« **92.** Le titulaire d'une autorisation doit transmettre un rapport au ministre :

1° dans les 90 jours suivant la fin du levé géochimique ou du levé géophysique;

2° dans les 30 jours suivant la fin du sondage, du forage, de la complétion, du parachèvement et du reconditionnement et de la fermeture.

Le gouvernement détermine, par règlement, la forme et la teneur du rapport ainsi que les documents qui l'accompagnent.

#### « **CHAPITRE IV**

##### « **PLAN DE FERMETURE DÉFINITIVE DE PUIITS ET DE RESTAURATION DE SITE**

« **93.** Le titulaire d'une licence d'exploration, de production ou de stockage qui demande une autorisation de forage doit soumettre au ministre, pour approbation, un plan de fermeture définitive de puits et de restauration de site.

Ce plan prévoit les travaux devant être réalisés à la fermeture du puits.

« **94.** Le plan contient entre autres les renseignements que le gouvernement détermine par règlement. Ce dernier peut aussi déterminer, par règlement, la forme du plan et les documents qui doivent l'accompagner.

« **95.** Une garantie dont le montant correspond aux coûts anticipés pour la réalisation des travaux prévus doit être fournie au ministre avec le plan.

Le gouvernement détermine notamment, par règlement, la durée, la forme et les modalités de la garantie.

« **96.** Le ministre peut exiger que le titulaire lui fournisse, dans le délai qu'il fixe, tout renseignement, toute recherche ou toute étude supplémentaire dont il estime avoir besoin pour accorder son approbation.

« **97.** Le ministre approuve le plan après avoir obtenu l'avis favorable du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

Le ministre peut subordonner l'approbation du plan à toute condition et obligation qu'il détermine, notamment le versement préalable de tout ou partie de la garantie prévue à l'article 95. Le cas échéant, le plan est modifié en conséquence.

« **98.** Le ministre inscrit le plan qu'il a approuvé au registre public des droits réels et immobiliers relatifs aux hydrocarbures.

«**99.** Lorsque la garantie est un bien ou une somme d'argent, ce bien ou cette somme est insaisissable.

«**100.** Le titulaire d'une autorisation de forage soumet au ministre, pour approbation, une révision de son plan chaque fois que des changements dans ses activités le justifient ou lorsque le ministre le requiert.

Les articles 95 à 98 s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à la révision du plan.

«**101.** Le ministre peut exiger que le titulaire lui fournisse une garantie supplémentaire dans le délai qu'il fixe lorsqu'il juge qu'elle n'est plus suffisante en raison des coûts prévisibles de l'exécution des travaux prévus au plan.

Le ministre peut aussi exiger le versement de la totalité de la garantie lorsqu'il est d'avis que la situation financière du titulaire ou la réduction de la durée anticipée de ses activités risque d'empêcher le versement d'une partie ou de la totalité de cette garantie.

«**102.** Les travaux prévus au plan doivent débiter dans les six mois suivant la cessation définitive des activités.

Le ministre peut exiger que les travaux débutent avant ce délai ou accorder un délai supplémentaire pour leur réalisation. Un délai supplémentaire peut être accordé une première fois pour une période n'excédant pas six mois puis pour des périodes additionnelles n'excédant pas un an.

«**103.** Lorsque le titulaire omet de se soumettre à une obligation relative au plan, le ministre peut l'enjoindre de s'y soumettre dans le délai qu'il fixe.

À défaut, le ministre peut, en outre de toute autre mesure de nature civile, administrative ou pénale, faire exécuter, aux frais du titulaire, les travaux prévus au plan. Il peut en recouvrer les coûts notamment au moyen de la garantie qui a été fournie.

«**104.** Le ministre peut également relever le titulaire d'une licence d'exploration, de production ou de stockage des obligations prévues aux articles 93 à 97 et 100 à 102 lorsqu'il consent à ce qu'un tiers les assume. Il délivre alors au titulaire un certificat qui en atteste.

«**105.** Dès l'achèvement des travaux prévus au plan, le titulaire de l'autorisation de forage doit transmettre au ministre une attestation d'un expert, dont le nom figure sur la liste dressée en vertu de l'article 31.65 de la Loi sur la qualité de l'environnement, établissant que les travaux visés à la section IV.2.1 du chapitre I de cette loi ont été réalisés conformément aux exigences du plan.

«**106.** Le ministre se déclare satisfait des travaux de fermeture définitive de puits et de restauration de site et remet la garantie lorsque :

1° les travaux de fermeture définitive et de restauration de site ont été réalisés, à son avis, conformément au plan qu'il a approuvé et qu'aucune somme ne lui est due en raison de l'exécution de ces travaux;

2° l'état du territoire affecté par les activités ne présente plus, à son avis, de risque pour l'environnement et pour la santé et la sécurité des personnes;

3° il a obtenu un avis favorable du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs;

4° il a reçu l'attestation prévue à l'article 105.

« **107.** Les articles 93 à 104 n'ont pas pour effet ni d'affecter ni de restreindre l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement.

## « CHAPITRE V

### « AUTORISATION DE RACCORDEMENT

#### « SECTION I

##### « PRINCIPES GÉNÉRAUX

« **108.** Nul ne peut construire ou utiliser une canalisation de raccordement sans être titulaire d'une autorisation de raccordement.

« **109.** L'autorisation de raccordement n'est cessible que dans les cas et aux conditions que le gouvernement détermine par règlement.

#### « SECTION II

##### « DÉCISION DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

« **110.** Toute personne qui désire construire ou utiliser une canalisation de raccordement doit soumettre son projet à la Régie de l'énergie et obtenir une décision favorable de celle-ci.

La demande doit être accompagnée des renseignements et des documents que le gouvernement détermine par règlement.

« **111.** La Régie de l'énergie rend une décision favorable lorsqu'elle estime que le projet correspond aux meilleures pratiques généralement reconnues pour assurer la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la récupération optimale de la ressource et qu'il répond aux normes que le gouvernement détermine par règlement.

Dans sa décision, elle mentionne les conditions qu'elle estime nécessaires à la réalisation du projet.

La Régie transmet sa décision au ministre.

« **112.** Les articles 39 et 41 à 44 s'appliquent au présent chapitre, compte tenu des adaptations nécessaires.

### « SECTION III

#### « OCTROI DE L'AUTORISATION DE RACCORDEMENT

« **113.** Le ministre octroie une autorisation de raccordement à la personne qui a obtenu une décision favorable de la Régie de l'énergie sur son projet de canalisation de raccordement et qui satisfait aux conditions et acquitte les droits que le gouvernement détermine par règlement.

L'autorisation de raccordement ne peut être octroyée avant que le certificat d'autorisation prévu par la Loi sur la qualité de l'environnement n'ait été délivré, le cas échéant.

« **114.** L'autorisation de raccordement donne à son titulaire le droit de construire ou d'utiliser une canalisation de raccordement.

Elle comporte les conditions dont le ministre convient avec son titulaire et qui sont compatibles avec la présente loi et ses règlements. Elle peut aussi comporter les conditions proposées par la Régie de l'énergie.

Le ministre peut assortir l'autorisation de conditions visant à éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire.

Le gouvernement détermine, par règlement, les autres conditions d'exercice de cette autorisation.

« **115.** Le gouvernement détermine, par règlement, la période de validité de l'autorisation de raccordement.

Le ministre la renouvelle pour les périodes et aux conditions prévues par règlement du gouvernement.

« **116.** Le ministre peut modifier les conditions prévues à l'autorisation de raccordement lorsque la Régie de l'énergie, après examen d'un projet modifié conformément à l'article 43, propose de nouvelles conditions de raccordement.

« **117.** Le titulaire d'une autorisation de raccordement doit, dès la fin de ses travaux de construction, remettre en état les terrains ayant été affectés par ces travaux.

Le gouvernement détermine, par règlement, les autres conditions de réalisation de ces travaux.



«**118.** Le titulaire d'une autorisation de raccordement doit s'assurer de prévenir et de contrôler les risques de fuites de la canalisation de raccordement.

## «**CHAPITRE VI**

### «**RESPONSABILITÉ ET MESURES DE PROTECTION**

«**119.** Le titulaire d'une licence d'exploration, de production ou de stockage ou d'une autorisation de raccordement est tenu, sans égard à la faute de quiconque et jusqu'à concurrence, par événement, d'un montant que le gouvernement détermine par règlement, de réparer le préjudice causé par le fait ou à l'occasion de ses activités, incluant la perte de valeur de non-usage liée aux ressources publiques, notamment en raison d'émanation ou de migration de gaz ou d'écoulement de pétrole ou d'autres liquides. Au-delà de ce montant, le titulaire peut être tenu de réparer le préjudice causé par sa faute ou celle de ses sous-contractants ou de ses préposés dans l'exécution de leurs fonctions. Il conserve néanmoins son recours contre l'auteur de la faute pour la totalité du préjudice.

Le titulaire ne peut se dégager de sa responsabilité en prouvant que le préjudice résulte d'une force majeure. Les cas de partage de la responsabilité prévus au Code civil s'appliquent à toute action intentée contre le titulaire pour les sommes excédant le montant prévu au premier alinéa de même qu'à toute action récursoire intentée par celui-ci.

Le titulaire doit fournir la preuve, selon la forme et les modalités que le gouvernement détermine par règlement, qu'il est solvable pour le montant déterminé par le gouvernement.

Seul le gouvernement peut prendre une action en justice pour recouvrer la perte de valeur de non-usage liée aux ressources publiques.

«**120.** L'article 119 n'a pas pour effet de suspendre ou de limiter les actions en justice, de quelque nature qu'elles soient, qui pourraient être entreprises contre le titulaire d'une licence d'exploration, de production ou de stockage ou d'une autorisation de raccordement à l'égard d'une faute que lui-même, ses préposés ou ses sous-contractants auraient commise.

«**121.** Le ministre peut, lorsqu'un écoulement de liquide, une émanation ou une migration de gaz hors d'un puits ou d'une canalisation de raccordement représente un risque pour la santé ou la sécurité des personnes ou pour la sécurité des biens, enjoindre au responsable du puits ou de la canalisation d'exécuter les travaux nécessaires pour remédier à cette situation ou, s'il n'y a pas d'autre solution, de procéder à l'obturation de la source d'écoulement, d'émanation ou de migration.

À défaut par le responsable de se conformer aux prescriptions du ministre dans le délai qui lui est imparti, le ministre peut faire exécuter les travaux ou

faire obturer la source d'écoulement, d'émanation ou de migration aux frais du responsable.

«**122.** Le gouvernement détermine, par règlement, les mesures de protection et de sécurité qui doivent être mises en place par le titulaire d'une licence ou d'une autorisation de raccordement ou par toute autre personne ayant la responsabilité d'un puits ou d'une canalisation.

Le ministre peut enjoindre à un tel titulaire ou à une telle personne de prendre toute autre mesure de protection et de sécurité qu'il juge nécessaire.

À défaut pour ce titulaire ou cette personne de se conformer à une mesure de protection et de sécurité, le ministre peut faire exécuter les travaux requis aux frais de ce titulaire ou de cette personne.

## « CHAPITRE VII

### « RÉCUPÉRATION OPTIMALE DES HYDROCARBURES ET DE LA SAUMURE

«**123.** Le titulaire d'une licence d'exploration, de production ou de stockage doit récupérer les hydrocarbures et la saumure de manière optimale en utilisant les meilleures pratiques généralement reconnues pour assurer la sécurité des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la récupération optimale de la ressource.

En vue de s'assurer que le titulaire de licence respecte cette obligation, le ministre peut :

1° exiger qu'il lui transmette un rapport justifiant la technique utilisée;

2° effectuer une étude pour évaluer cette technique;

3° l'enjoindre de prendre, dans un délai qu'il détermine, les mesures nécessaires pour remédier à toute situation qui aurait pour effet de compromettre la récupération optimale des hydrocarbures ou de la saumure.

Pour effectuer l'étude prévue au paragraphe 2° du deuxième alinéa, le ministre peut, aux conditions qu'il détermine, mandater un comité composé de trois personnes dont deux spécialistes en la matière ne faisant pas partie du personnel de la fonction publique.

Ce comité doit remettre un rapport recommandant, le cas échéant, les mesures à imposer pour remédier à toute situation ayant pour effet de compromettre la récupération optimale des hydrocarbures et de la saumure.

À défaut par le titulaire de licence de se conformer aux exigences du ministre, ce dernier peut ordonner la suspension des activités pour la période qu'il détermine.

## « CHAPITRE VIII

### « DISPOSITIONS DIVERSES

« **124.** Toute personne autorisée par le ministre à faire des travaux liés aux mesures de protection, de fermeture et de restauration de site a accès à toute heure raisonnable, aux fins de ses travaux, à tout endroit où s'exerce une activité régie par la présente loi ou ses règlements.

« **125.** Le titulaire d'une licence d'exploration doit, dans les 30 jours de l'abandon, de la révocation ou de l'expiration de son droit, enlever du territoire qui en faisait l'objet tous ses biens. Le titulaire d'une licence de production ou de stockage doit agir de même, dans l'année suivant l'abandon, la révocation ou l'expiration de son droit.

Le ministre peut, sur demande écrite, prolonger ces délais aux conditions qu'il détermine. Il peut aussi autoriser un délai additionnel lorsque des travaux de restauration de site se poursuivent au-delà de la période de validité de la licence.

Une fois le délai expiré, les biens laissés sur les terres du domaine de l'État en font partie de plein droit et peuvent être enlevés par le ministre aux frais du titulaire de la licence.

« **126.** Toute somme due à l'État en vertu des articles 103, 121, 122 ou 125 lui confère une hypothèque légale sur tous les biens du débiteur.

« **127.** Le titulaire d'une licence peut, sur le terrain qui fait l'objet de son droit, couper du bois qui fait partie du domaine de l'État, suivant les règles prévues par la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (chapitre A-18.1) et par ses règlements d'application, pour la construction de bâtiments ou pour toute autre opération nécessaire à ses activités.

Toutefois, ces règles ne s'appliquent pas au titulaire qui effectue de la coupe de lignes d'une largeur de moins d'un mètre.

Sauf s'il s'agit d'une lisière boisée définie par voie réglementaire par le gouvernement pour la protection des lacs, des cours d'eau, des milieux riverains et des milieux humides en vertu de l'article 38 de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, ces règles ne s'appliquent pas non plus au titulaire qui effectue des tranchées ou autres excavations ni à celui qui effectue des travaux de forage pourvu qu'il ait été préalablement autorisé par le ministre responsable de l'application de cette loi et qu'il respecte les conditions suivantes :

1° la superficie totale des tranchées ou autres excavations, ajoutée, s'il y a lieu, à celle des excavations déjà effectuées par un autre titulaire, ne doit pas excéder 2 % de la superficie boisée de ce terrain;

2° la superficie couverte pour une coupe de bois nécessaire aux travaux de forage, ajoutée, s'il y a lieu, à celle couverte par une coupe déjà effectuée par un autre titulaire dans les mêmes conditions, ne doit pas excéder 2 % de la superficie boisée de ce terrain.

Le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier peut subordonner son autorisation à d'autres conditions et obligations qu'il détermine conjointement avec le ministre responsable de la présente loi.

Malgré ce qui précède, sur tout territoire classé en tant qu'écosystème forestier exceptionnel en vertu de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, le titulaire de licence doit suivre les règles prévues par cette loi.

«**128.** Le titulaire de licence qui obtient une autorisation en vertu de l'article 127 doit effectuer le mesurage des bois qu'il récolte conformément à l'article 70 de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier et payer les mêmes droits que ceux applicables au titulaire d'un permis d'intervention délivré en vertu du paragraphe 4.1° du premier alinéa de l'article 73 de cette loi.

«**129.** Pour faciliter l'exercice de toute activité relative à l'exploration, à la production et au stockage d'hydrocarbures, le ministre des Transports peut, avec l'autorisation du gouvernement, construire, modifier ou entretenir tout chemin. Les dispositions de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) relatives aux chemins miniers s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à un tel chemin.

Dans toute loi ou dans tout règlement, une référence à un chemin minier fait également référence à un chemin autorisé en vertu du présent article.

## « CHAPITRE IX

### « COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS

«**130.** Sous réserve des documents ou des renseignements ayant un caractère public en vertu du sous-paragraphe 4° du paragraphe *s* de l'article 46 de la Loi sur la qualité de l'environnement, les renseignements transmis au ministre par le titulaire d'une licence d'exploration, de production ou de stockage à la suite de levés géophysiques ou de levés géochimiques ou de sondages stratigraphiques deviennent publics cinq ans après l'achèvement des travaux; ceux transmis au ministre par le titulaire d'une licence d'exploration, de production ou de stockage à la suite du forage d'un puits le deviennent deux ans après la date de fermeture définitive de ce puits.

## « CHAPITRE X

### « POUVOIRS DU MINISTRE

#### « SECTION I

##### « POUVOIRS PARTICULIERS

« **131.** Le ministre peut, par arrêté, soustraire à toute activité d'exploration, de production et de stockage d'hydrocarbures, tout terrain contenant un réservoir souterrain ou de la saumure lorsque cela est nécessaire pour tout objet qu'il juge d'intérêt public, notamment la réalisation des travaux, des ouvrages et des objets suivants :

1° installations minières, industrielles, portuaires, aéroportuaires ou de communications;

2° conduites souterraines;

3° aménagement et utilisation de forces hydrauliques, de lignes de transport d'énergie électrique, de réservoirs d'emmagasinage ou de réservoirs souterrains;

4° création de parcs ou d'aires protégées;

5° conservation de la flore et de la faune;

6° protection des eskers présentant un potentiel en eau potable;

7° classement en tant qu'écosystème forestier exceptionnel en vertu de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier ou désigné comme refuge biologique en vertu de cette loi;

8° conservation d'un site géologique exceptionnel classé en vertu de la Loi sur les mines.

L'arrêté entre en vigueur le jour de sa publication à la *Gazette officielle du Québec* ou à toute autre date ultérieure qui y est indiquée.

« **132.** Le ministre peut imposer des conditions particulières pour l'exécution des activités autorisées en vertu de la présente loi sur un site géologique exceptionnel.

« **133.** Le ministre peut déléguer à toute personne l'exercice des pouvoirs qui lui sont attribués par la présente loi. Cette délégation entre en vigueur à la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec* ou à toute autre date ultérieure qui y est indiquée.

## «SECTION II

### «SUSPENSION DE LA PÉRIODE DE VALIDITÉ D'UNE LICENCE

«**134.** Le ministre peut, d'office ou à la demande d'une personne intéressée, suspendre, aux conditions qu'il détermine, la période de validité d'une licence :

- 1° pour la période durant laquelle sa validité est contestée;
- 2° pour la période qu'il fixe, lorsque le titulaire est empêché d'exécuter les travaux prévus par sa licence d'exploration;
- 3° jusqu'à ce qu'il ait rendu sa décision relativement au renouvellement de la licence ou à son abandon;
- 4° pour permettre l'utilisation du territoire à des fins d'utilité publique.

## «SECTION III

### «SUSPENSION OU RÉVOCATION D'UNE LICENCE OU D'UNE AUTORISATION

«**135.** Le ministre peut suspendre ou révoquer toute licence ou toute autorisation prévue par la présente loi lorsque son titulaire ne se conforme pas aux conditions, obligations ou restrictions qui s'appliquent à l'exercice de cette licence ou de cette autorisation.

Le ministre peut également révoquer une licence ou une autorisation lorsque :

- 1° elle a été obtenue ou renouvelée par erreur;
- 2° elle a été obtenue ou renouvelée par fraude ou à la suite de fausses représentations, sauf si elle a été inscrite au registre public des droits réels et immobiliers relatifs aux hydrocarbures, au nom d'un tiers acquéreur de bonne foi, depuis au moins un an;
- 3° le titulaire a été déclaré coupable, au cours des cinq dernières années, d'une infraction visée à l'un des articles 190 à 193;
- 4° après une période de six mois, il considère que la suspension pour l'utilisation du territoire à des fins d'utilité publique prévue au paragraphe 4° de l'article 134 doit être maintenue. Il verse alors au titulaire de la licence une indemnité correspondant aux sommes dépensées pour tous les travaux effectués, sur dépôt des rapports de ces travaux.

La révocation d'une licence d'exploration pour des travaux refusés en vertu des paragraphes 1° à 3° et 5° de l'article 32 doit être effectuée dans les sept mois qui suivent la fin de l'année au cours de laquelle ces travaux ont été effectués.

«**136.** Le titulaire d'une licence ou d'une autorisation qui a été révoquée transmet au ministre tous les documents qu'il avait l'obligation de lui soumettre.

«**137.** Le ministre, avant de suspendre ou de révoquer une licence ou une autorisation attribuée ou octroyée en vertu de la présente loi, transmet au titulaire le préavis prescrit par l'article 5 de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3) et lui accorde un délai d'au moins 15 jours pour présenter ses observations.

«**138.** La suspension ou la révocation d'une licence ou d'une autorisation prend effet à la date où elle devient exécutoire.

## « CHAPITRE XI

### « REGISTRE PUBLIC

«**139.** Il est constitué au ministère des Ressources naturelles et de la Faune un registre public des droits réels et immobiliers relatifs aux hydrocarbures.

«**140.** Le ministre désigne un registraire qui est chargé de tenir le registre public et d'y inscrire :

1° les droits réels immobiliers visés à l'article 13, leur renouvellement, transfert, abandon, suspension, révocation ou expiration ainsi que tout autre acte relatif à ces droits;

2° les autorisations octroyées et les avis donnés en application des articles 35, 36, 70, 72, 74, 76, 81, 83, 84 et 113;

3° tout plan de fermeture définitive de puits et de restauration de site;

4° la déclaration de satisfaction du ministre prévue à l'article 106.

Le gouvernement peut déterminer, par règlement, tout autre acte ou document pouvant être inscrit au registre public.

Le registraire conserve les titres qui constatent les droits visés au paragraphe 1° du premier alinéa. Il délivre à tout intéressé un certificat de toute inscription au registre public.

«**141.** Tout transfert de droits réels et immobiliers ou tout autre acte relatif à ces droits visé au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 140 est inscrit au registre public sur présentation d'une copie de l'acte qui l'atteste.

Un tel transfert ou acte n'est opposable à l'État qu'à compter de son inscription au registre public.

«**142.** Le gouvernement détermine, par règlement, les honoraires pour toute recherche au registre public ainsi que les frais exigibles pour sa consultation,

l'inscription d'un acte, l'obtention d'une copie ou d'un extrait du registre public et pour l'émission d'un certificat d'inscription.

## « CHAPITRE XII

### « INSPECTION ET ENQUÊTE

#### « SECTION I

##### « INSPECTION

« **143.** Toute personne autorisée par le ministre à agir comme inspecteur peut :

1° avoir accès, à toute heure raisonnable, à un endroit où s'exerce une activité régie par la présente loi ou ses règlements et en faire l'inspection;

2° prendre des images des lieux et des biens qui s'y trouvent;

3° examiner et tirer copie de tout document relatif à cette activité;

4° exiger tout renseignement ou tout document relatif aux activités régies par la présente loi et ses règlements.

Toute personne qui a la garde, la possession ou le contrôle des documents visés aux paragraphes 3° et 4° du premier alinéa doit, sur demande, en donner communication à l'inspecteur et lui en faciliter l'examen.

« **144.** Un inspecteur peut, par une demande qu'il transmet par poste recommandée ou par signification à personne, exiger de toute personne, dans le délai raisonnable qu'il fixe, qu'elle lui communique par poste recommandée ou par signification à personne tout renseignement ou document relatif à l'application de la présente loi ou de ses règlements.

« **145.** L'inspecteur peut ordonner la suspension de toute activité sur un puits lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a infraction à la présente loi ou à ses règlements.

L'inspecteur autorise la reprise de l'activité lorsqu'il estime que la situation a été corrigée.

#### « SECTION II

##### « ENQUÊTE

« **146.** Le ministre ou toute personne qu'il désigne comme enquêteur peut faire enquête sur toute matière relative à l'application de la présente loi ou de ses règlements.



«**147.** Lorsque l'enquête a pour objet de permettre au ministre de prendre une décision affectant les droits du titulaire d'une licence ou d'une autorisation, l'enquêteur transmet au titulaire copie du rapport de ses constatations en même temps qu'il le transmet au ministre.

### «SECTION III

#### «IDENTIFICATION ET IMMUNITÉ

«**148.** Sur demande, l'inspecteur ou l'enquêteur s'identifie et exhibe le certificat signé par le ministre attestant sa qualité.

«**149.** L'inspecteur ou l'enquêteur ne peut être poursuivi en justice pour des actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.

### «CHAPITRE XIII

#### «RENVOI, RÉVISION ET APPEL

«**150.** Toute décision rendue en application du deuxième alinéa de l'article 24, des articles 32, 37 et 45, du deuxième alinéa de l'article 51, des articles 58 et 65, du deuxième alinéa de l'article 66, des articles 70, 72, 74, 81, 83, 85, 97, 100 et 113 et du deuxième alinéa de l'article 115 doit être écrite et motivée. Elle est transmise à l'intéressé.

«**151.** Avant de rendre une décision en application de l'article 150, le ministre transmet copie du dossier relatif à cette affaire à l'intéressé qui en fait la demande.

«**152.** Le ministre doit également transmettre aux créanciers ayant inscrit un acte visé au paragraphe 1<sup>o</sup> du premier alinéa de l'article 140 un avis de 30 jours de son intention de ne pas renouveler ou de révoquer un droit prévu à l'article 13.

Lorsqu'au cours de ce délai de 30 jours le droit expire, cet avis a pour effet de retarder l'expiration en suspendant la période de validité du droit pour la période qui reste à courir en vertu de l'avis.

«**153.** Une décision refusant le renouvellement, suspendant ou révoquant un droit prévu à l'article 13 suspend la période de validité de ce droit jusqu'à ce que la décision soit exécutoire.

«**154.** Tout intéressé peut, dans les 30 jours suivant la réception d'une décision visée à l'article 150, demander par écrit au ministre la révision de cette décision.

Cette demande doit mentionner les motifs sur lesquels elle s'appuie et tous les faits pertinents.

«**155.** Le ministre peut permettre à un intéressé d’agir après l’expiration du délai fixé par l’article 154 si celui-ci n’a pu, pour des motifs sérieux et légitimes, agir plus tôt.

«**156.** Une décision rendue en révision doit être motivée et communiquée par écrit à l’intéressé. En communiquant sa décision, le ministre doit aviser cette personne qu’elle peut la contester devant la Cour du Québec.

«**157.** Toute partie peut interjeter appel devant la Cour du Québec de toute décision visée à l’article 156.

«**158.** L’appel suspend l’exécution de la décision, à moins que le tribunal n’en décide autrement.

«**159.** L’appel est interjeté par demande signifiée au ministre.

«**160.** L’appelant dépose cette demande au greffe de la Cour du Québec du district judiciaire où il a son domicile ou son principal établissement ou dans celui où sont survenus les faits qui ont donné lieu à la décision, dans les 30 jours qui suivent la réception de la décision par l’appelant.

«**161.** Dès la signification de la demande, le ministre transmet à la Cour du Québec le dossier relatif à la décision dont il y a appel.

«**162.** L’appel est instruit et jugé d’urgence.

Le tribunal rend sa décision en se fondant sur le dossier qui lui a été transmis et sur toute autre preuve présentée par les parties, le cas échéant.

«**163.** La Cour du Québec peut, en procédant ainsi qu’il est prévu aux articles 63 à 65 du Code de procédure civile (chapitre C-25.01), adopter les règlements jugés nécessaires à l’application du présent chapitre.

«**164.** Seuls les juges de la Cour du Québec désignés par le juge en chef peuvent exercer la compétence prévue aux dispositions du présent chapitre.

«**165.** Avec la permission d’un juge de la Cour d’appel, la décision de la Cour du Québec peut faire l’objet d’un appel devant la Cour d’appel.

«**166.** Le ministre soumet par renvoi à la Cour du Québec tout litige ayant pour objet tout droit prévu à l’article 13 dont l’État est titulaire.

Les articles 160 à 165 s’appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à toute affaire ainsi déferée.

## « CHAPITRE XIV

### « SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES

« **167.** Des sanctions administratives pécuniaires peuvent être imposées par les personnes désignées par le ministre à toute personne qui fait défaut de respecter la présente loi ou ses règlements, dans les cas et aux conditions qui y sont prévus.

Pour l'application du premier alinéa, le ministre élabore et rend public un cadre général d'application de ces sanctions administratives en lien avec l'exercice d'un recours pénal et y précise notamment les éléments suivants :

1° les objectifs poursuivis par ces sanctions, notamment inciter la personne à prendre rapidement les mesures requises pour remédier au manquement et dissuader la répétition de tels manquements;

2° les catégories de fonctions dont sont titularisées les personnes désignées pour imposer les sanctions;

3° les critères qui doivent guider les personnes désignées lorsqu'un manquement est constaté, notamment la prise en compte de la nature de ce manquement, de son caractère répétitif, de la gravité de l'atteinte ou du risque d'atteinte qui en résulte et des mesures prises par la personne pour remédier au manquement;

4° les circonstances dans lesquelles le recours pénal sera priorisé;

5° les autres modalités relatives à l'imposition d'une telle sanction, notamment le fait que celle-ci doit être précédée de la notification d'un avis de non-conformité.

Ce cadre général doit présenter la catégorisation des sanctions administratives ou pénales telle que définie par la loi ou ses règlements.

« **168.** Aucune décision d'imposer une sanction administrative pécuniaire ne peut être notifiée à une personne en raison d'un manquement à une disposition de la présente loi ou de ses règlements lorsqu'un constat d'infraction lui a été antérieurement signifié en raison d'une contravention à la même disposition, survenue le même jour et fondée sur les mêmes faits.

« **169.** Lorsqu'un manquement à une disposition de la présente loi ou de ses règlements est constaté, un avis de non-conformité peut être notifié à la personne en défaut afin de l'inciter à prendre sans délai les mesures requises pour remédier au manquement. Un tel avis doit faire mention que le manquement pourrait notamment donner lieu à une sanction administrative pécuniaire et à l'exercice d'une poursuite pénale.

«**170.** Lorsqu'une personne désignée par le ministre impose une sanction administrative pécuniaire à une personne, elle lui notifie sa décision par un avis de réclamation conforme à l'article 182.

Il ne peut y avoir cumul de sanctions administratives pécuniaires à l'égard d'une même personne en raison d'un manquement à une même disposition survenu le même jour et fondé sur les mêmes faits. Dans le cas où plusieurs sanctions seraient applicables, la personne qui impose la sanction détermine celle qu'elle estime la plus appropriée compte tenu des circonstances et des objectifs poursuivis par de telles sanctions.

«**171.** La personne peut, par écrit, demander le réexamen de la décision dans les 30 jours de la notification de l'avis de réclamation.

«**172.** Le ministre désigne les personnes chargées de réexaminer les décisions relatives aux sanctions administratives pécuniaires. Ces personnes doivent relever d'une autorité administrative distincte de celle de qui relèvent les personnes qui imposent de telles sanctions.

«**173.** Après avoir donné au demandeur l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier, la personne chargée du réexamen décide sur dossier, sauf si elle estime nécessaire de procéder autrement. Elle peut alors confirmer la décision qui fait l'objet du réexamen, l'infirmier ou la modifier.

«**174.** La demande de réexamen doit être traitée avec diligence. La décision en réexamen doit être écrite en termes clairs et concis et être motivée et notifiée au demandeur avec la mention de son droit de la contester devant le Tribunal administratif du Québec et du délai pour exercer ce recours.

Si la décision en réexamen n'est pas rendue dans les 30 jours de la réception de la demande ou, le cas échéant, de l'expiration du délai requis par le demandeur pour présenter ses observations ou pour produire des documents, les intérêts prévus au quatrième alinéa de l'article 182 sur le montant dû sont suspendus jusqu'à ce que la décision soit rendue.

«**175.** L'imposition d'une sanction administrative pécuniaire pour un manquement à la loi ou à ses règlements se prescrit par deux ans à compter de la date du manquement.

Toutefois, lorsque de fausses représentations sont faites au ministre, la sanction administrative pécuniaire peut être imposée dans les deux ans qui suivent la date à laquelle l'inspection ou l'enquête qui a donné lieu à la découverte du manquement a été entreprise.

Le certificat du ministre, de l'inspecteur ou de l'enquêteur constitue, en l'absence de toute preuve contraire, une preuve concluante de la date à laquelle cette inspection ou cette enquête a été entreprise.

«**176.** Un manquement susceptible de donner lieu à l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire constitue un manquement distinct pour chaque jour durant lequel il se poursuit.

«**177.** Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 250 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 1 000 \$ dans les autres cas peut être imposée à toute personne qui :

1° refuse ou néglige, en contravention avec une disposition de la présente loi, de fournir tout renseignement ou document, ou ne respecte pas les délais fixés pour leur production, dans les cas où aucune autre sanction administrative pécuniaire n'est prévue pour un tel manquement par la présente loi ou par l'un de ses règlements;

2° contrevient à l'une des dispositions des articles 6 ou 26, du troisième alinéa de l'article 27, du deuxième alinéa de l'article 28, de l'article 54, du troisième alinéa de l'article 55 ou des articles 76, 77, 90, 92 ou 136.

«**178.** Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 500 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 2 500 \$ dans les autres cas peut être imposée à toute personne qui contrevient à l'une des dispositions de l'article 25, du premier alinéa de l'article 34, des articles 43, 52 ou 59, du premier alinéa de l'article 61 ou des articles 62, 64, 68, 69, 71, 73, 80, 82 ou 84.

Il en est de même pour toute personne qui ne se conforme pas à une exigence du ministre imposée en vertu du paragraphe 1° du deuxième alinéa de l'article 123.

«**179.** Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 1 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 5 000 \$ dans les autres cas peut être imposée à toute personne qui contrevient à l'une des dispositions des articles 8, 91, 100, 108, 118 ou 125.

«**180.** Une sanction administrative pécuniaire d'un montant de 2 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou de 10 000 \$ dans les autres cas peut être imposée à toute personne qui :

1° contrevient à l'une des dispositions des articles 87 à 89, du premier alinéa de l'article 102 ou de l'article 117;

2° ne se conforme pas à une exigence du ministre imposée en vertu du deuxième alinéa de l'article 102;

3° refuse ou néglige de se conformer à une ordonnance qui lui a été imposée en vertu de la présente loi.

«**181.** Le gouvernement peut, dans un règlement qu'il prend en vertu de la présente loi, prévoir qu'un manquement à l'une de ses dispositions peut donner lieu à une sanction administrative pécuniaire. Il peut y prévoir des conditions

d'application de la sanction et y déterminer les montants ou leur mode de calcul, lesquels peuvent notamment varier selon l'importance du dépassement des normes qui n'ont pas été respectées, sans toutefois excéder les montants prévus à l'article 180, selon l'auteur du manquement.

«**182.** La personne désignée par le ministre en application de l'article 170 peut, par la notification d'un avis de réclamation, réclamer à une personne le paiement du montant de toute sanction administrative pécuniaire imposée en vertu du présent chapitre.

Cet avis doit comporter, outre la mention du droit d'obtenir le réexamen de cette décision prévu à l'article 171 et le délai qui y est indiqué, les mentions suivantes :

1° le montant réclamé;

2° les motifs de son exigibilité;

3° le délai à compter duquel il porte intérêt;

4° le droit de contester la décision en réexamen devant le Tribunal administratif du Québec et le délai pour exercer un tel recours.

L'avis de réclamation doit aussi contenir des informations relatives aux modalités de recouvrement du montant réclamé, notamment celles relatives à la délivrance du certificat de recouvrement prévu à l'article 185 et à ses effets. La personne concernée doit également être informée que les faits à l'origine de la réclamation peuvent aussi donner lieu à une poursuite pénale.

Sauf disposition contraire, le montant dû porte intérêt, au taux prévu au premier alinéa de l'article 28 de la Loi sur l'administration fiscale (chapitre A-6.002), à compter du 31<sup>e</sup> jour suivant la notification de l'avis.

«**183.** La décision en réexamen confirmant l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire peut être contestée par la personne visée par cette décision devant le Tribunal administratif du Québec dans les 30 jours de sa notification.

Lorsqu'il rend sa décision, le Tribunal administratif du Québec peut statuer à l'égard des intérêts courus alors que le recours était pendant.

«**184.** Les administrateurs et les dirigeants d'une personne morale qui est en défaut de payer un montant dû en vertu du présent chapitre sont solidairement tenus, avec celle-ci, au paiement de ce montant, à moins qu'ils n'établissent avoir fait preuve de prudence et de diligence pour prévenir le manquement qui a donné lieu à la réclamation.

«**185.** À défaut d'acquittement de la totalité du montant dû, le ministre peut délivrer un certificat de recouvrement à l'expiration du délai pour demander

le réexamen de la décision, à l'expiration du délai pour contester la décision devant le Tribunal administratif du Québec ou à l'expiration d'un délai de 30 jours suivant la décision finale de ce tribunal confirmant en tout ou en partie la décision du ministre ou la décision en réexamen, selon le cas.

Toutefois, ce certificat peut être délivré avant l'expiration d'un délai prévu au premier alinéa si le ministre est d'avis que le débiteur tente d'éluder le paiement.

Ce certificat énonce le nom et l'adresse du débiteur et le montant de la dette.

«**186.** Après la délivrance du certificat de recouvrement, le ministre du Revenu affecte, conformément à l'article 31 de la Loi sur l'administration fiscale, un remboursement dû à une personne par suite de l'application d'une loi fiscale au paiement d'un montant dû par cette personne en vertu de la présente loi.

Cette affectation interrompt la prescription prévue au Code civil quant au recouvrement d'un montant dû.

«**187.** Sur dépôt du certificat de recouvrement au greffe du tribunal compétent, accompagné d'une copie de la décision définitive qui établit la dette, la décision devient exécutoire comme s'il s'agissait d'un jugement passé en force de chose jugée de ce tribunal et en a tous les effets.

«**188.** Le débiteur est tenu au paiement de frais de recouvrement, dans les cas et aux conditions que le gouvernement détermine par règlement, selon le montant qui y est prévu.

## « CHAPITRE XV

### « DISPOSITIONS PÉNALES

«**189.** Commet une infraction et est passible, dans le cas d'une personne physique, d'une amende de 1 000 \$ à 100 000 \$ et, dans les autres cas, d'une amende de 3 000 \$ à 600 000 \$, quiconque :

1° contrevient à l'une des dispositions des articles 6 ou 26, du troisième alinéa de l'article 27, du deuxième alinéa de l'article 28, de l'article 54, du troisième alinéa de l'article 55 ou des articles 76, 77, 90, 92 ou 136;

2° contrevient à une disposition d'un règlement dont la violation constitue une infraction en vertu du paragraphe 5° de l'article 197.

«**190.** Commet une infraction et est passible, dans le cas d'une personne physique, d'une amende de 2 500 \$ à 250 000 \$ et, dans les autres cas, d'une amende de 7 500 \$ à 1 500 000 \$, quiconque contrevient à l'une des dispositions de l'article 25, du premier alinéa de l'article 34, des articles 35, 36, 43, 52 ou

59, du premier alinéa de l'article 61 ou des articles 62, 64, 68, 69, 71, 73, 80, 82 ou 84.

Il en est de même pour toute personne qui ne se conforme pas à une exigence du ministre imposée en vertu du paragraphe 1<sup>o</sup> du deuxième alinéa de l'article 123.

«**191.** Quiconque entrave de quelque façon que ce soit l'exercice des fonctions d'un inspecteur ou d'un enquêteur, le trompe par réticence ou fausse déclaration, refuse de fournir un renseignement ou un document qu'un inspecteur a le droit d'exiger ou d'examiner en vertu des dispositions des articles 143 et 144 ou cache ou détruit un document ou un bien utile à une inspection ou à une enquête, commet une infraction et est passible d'une amende de 5 000 \$ à 50 000 \$ s'il s'agit d'une personne physique ou d'une amende de 15 000 \$ à 150 000 \$ dans les autres cas.

Quiconque entrave de quelque façon que ce soit le travail d'une personne visée à l'article 124 commet une infraction et est passible de la même amende.

«**192.** Commet une infraction et est passible, dans le cas d'une personne physique, d'une amende de 5 000 \$ à 500 000 \$ et, dans les autres cas, d'une amende de 15 000 \$ à 3 000 000 \$, quiconque contrevient à l'une des dispositions des articles 3, 8, 91, 100, 108 ou 118, du premier alinéa de l'article 123 ou de l'article 125.

«**193.** Commet une infraction et est passible, dans le cas d'une personne physique, d'une amende de 10 000 \$ à 1 000 000 \$ et, dans les autres cas, d'une amende de 30 000 \$ à 6 000 000 \$, quiconque :

1<sup>o</sup> contrevient à l'une des dispositions des articles 87 à 89, du premier alinéa de l'article 102 ou de l'article 117;

2<sup>o</sup> ne se conforme pas à une exigence du ministre imposée en vertu du deuxième alinéa de l'article 102;

3<sup>o</sup> refuse ou néglige de se conformer à une ordonnance qui lui a été imposée en vertu de la présente loi.

«**194.** Commet une infraction et est passible d'une amende qui correspond à 10 % du montant total de la garantie, quiconque ne se conforme pas à une exigence du ministre imposée en vertu de l'article 101 ou contrevient à une norme prévue par règlement relative à la garantie exigée en vertu de la présente loi.

«**195.** Les montants minimal et maximal des amendes prévues par la présente loi sont portés au double pour une première récidive et au triple pour toute récidive additionnelle.



«**196.** La poursuite pénale d’une infraction prévue par la présente loi se prescrit par deux ans à compter de la date de la perpétration de l’infraction.

## « CHAPITRE XVI

### « POUVOIRS RÉGLEMENTAIRES

«**197.** En outre des autres pouvoirs réglementaires qui lui sont conférés par la présente loi, le gouvernement peut, par règlement :

1° déterminer la forme et le mode de transmission de tous les documents requis aux fins de la présente loi et de ses règlements;

2° fixer le montant des frais exigibles pour l’analyse des plans de fermeture définitive de puits et de restauration de site en vue de leur approbation ou de leur révision;

3° fixer le montant des frais exigibles pour l’analyse de l’émission du certificat de libération visé à l’article 104 et pour les inspections effectuées en vue de la délivrance de ce certificat;

4° fixer le montant des frais exigibles d’une personne à qui un inspecteur a remis un avis écrit dans lequel il constate le non-respect de dispositions de la présente loi ou de ses règlements;

5° déterminer, parmi les dispositions d’un règlement, celles dont la violation constitue une infraction;

6° prescrire des conditions ou obligations additionnelles ou différentes de celles prévues par la présente loi et ses règlements à l’égard d’un droit relatif aux hydrocarbures situé dans une zone en milieu marin délimitée par décret.

## « CHAPITRE XVII

### « DISPOSITIONS MODIFICATIVES

#### « CODE CIVIL DU QUÉBEC

«**198.** L’article 951 du Code civil du Québec est modifié par l’insertion, dans le deuxième alinéa et après « mines, », de « sur les hydrocarbures, ».

#### « LOI SUR L’ACQUISITION DE TERRES AGRICOLES PAR DES NON-RÉSIDENTS

«**199.** L’article 1 de la Loi sur l’acquisition de terres agricoles par des non-résidents (chapitre A-4.1) est modifié par l’insertion, à la fin du paragraphe 3° de la définition d’« acquisition », de « ou à l’article 7 de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l’année, le numéro de chapitre de la présente loi*

*ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures) ».*

#### «LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE FORESTIER

«**200.** L'article 35 de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (chapitre A-18.1) est remplacé par le suivant :

«**35.** Lorsque le ministre est d'avis que l'exercice d'un droit visé à l'article 8 de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) ou à l'article 13 de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*) dans les limites du territoire d'un écosystème forestier exceptionnel risque de porter atteinte à la conservation de la diversité biologique, il peut ordonner la cessation des travaux et soit conclure une entente avec le titulaire du droit pour que ce dernier l'abandonne selon la procédure prévue par ces lois, soit l'exproprier conformément à la Loi sur l'expropriation (chapitre E-24). ».

«**201.** L'article 73 de cette loi est modifié par l'insertion, après le paragraphe 4° du premier alinéa, du paragraphe suivant :

«4.1° les activités réalisées par le titulaire d'un droit visé à l'article 13 de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*) aux fins d'exercer son droit; ».

#### «LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

«**202.** L'article 1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1) est modifié par l'insertion, dans ce qui précède le sous-paragraphe a du paragraphe 1° et après «(chapitre M-13.1)», de «ou à l'article 13 de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*) ».

«**203.** L'article 246 de cette loi est modifié par le remplacement, à la fin du premier alinéa, de «et de réservoirs souterrains, faits conformément à la Loi sur les mines (chapitre M-13.1)» par «faits conformément à la Loi sur les mines (chapitre M-13.1), ainsi que l'exploration, la production et le stockage d'hydrocarbures faits conformément à la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*) ».

## « LOI CONCERNANT LES DROITS SUR LES MUTATIONS IMMOBILIÈRES

« **204.** L'article 17 de la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières (chapitre D-15.1) est modifié par l'insertion, dans le paragraphe *e* et après «(chapitre M-13.1)», de «ou à l'article 13 de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*)».

## « LOI SUR L'IMPÔT MINIER

« **205.** L'article 1 de la Loi sur l'impôt minier (chapitre I-0.4) est modifié par le remplacement, dans le premier alinéa, de la définition de «substance minérale» par la suivante :

« «substance minérale» une substance minérale naturelle solide, y compris un résidu minier provenant d'une mine; ».

## « LOI SUR LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

« **206.** L'annexe III de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3) est modifiée par l'insertion, après le paragraphe 1.4°, du suivant :

« 1.5° les recours formés en vertu de l'article 182 de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*); ».

## « LOI SUR LES MINES

« **207.** L'article 1 de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) est modifié :

1° par la suppression des définitions de «gaz naturel», de «pétrole», de «saumure» et de «valeur au puits»;

2° par la suppression, dans la définition de «prospector», de «, sauf lorsqu'il s'agit d'un permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain, d'une autorisation d'exploiter de la saumure ou d'un bail d'exploitation relatif au pétrole et au gaz naturel ou aux réservoirs souterrains»;

3° par le remplacement, dans la définition de «substances minérales», de «, solides, liquides à l'exception de l'eau, gazeuses ainsi que les substances organiques fossilisées» par «solides».

« **208.** L'intitulé du chapitre II de cette loi est modifié par la suppression de «ET AUX RÉSERVOIRS SOUTERRAINS».

«**209.** L'article 3 de cette loi est modifié par la suppression de la dernière phrase.

«**210.** L'article 8 de cette loi est modifié par la suppression de « — permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain; », de « — bail d'exploitation de pétrole et de gaz naturel; », de « — autorisation d'exploiter de la saumure; » et de « — bail d'exploitation de réservoir souterrain. ».

«**211.** L'article 13 de cette loi est modifié par la suppression, dans le paragraphe 3°, de « — bail d'exploitation de pétrole et de gaz naturel; », de « — bail d'exploitation de réservoir souterrain; » et de « — autorisation d'exploitation de saumure; ».

«**212.** L'article 18 de cette loi est remplacé par le suivant :

«**18.** Le présent chapitre s'applique aux substances minérales qui sont situées dans les terres du domaine de l'État et dans les terres du domaine privé lorsque les substances minérales font partie du domaine de l'État. ».

«**213.** L'article 64 de cette loi est modifié par la suppression du paragraphe 1°.

«**214.** L'article 100 de cette loi est modifié par la suppression de « du pétrole, du gaz naturel et de la saumure, ».

«**215.** Les sections IX à XIII du chapitre III de cette loi, comprenant les articles 157 à 206, sont abrogées.

«**216.** L'article 217 de cette loi est modifié par le remplacement de « et aux réservoirs souterrains visés » par « visées ».

«**217.** L'article 218 de cette loi est modifié :

1° par la suppression, dans la définition d'« exploitant », de « ou d'un réservoir souterrain »;

2° par la suppression, dans la définition de « mine », de « ou un réservoir souterrain, y compris un puits utilisé pour maintenir la pression de l'eau, en disposer ou l'injecter, ou créer une source d'approvisionnement d'eau ».

«**218.** Les articles 227, 230 et 254 de cette loi sont abrogés.

«**219.** L'article 267 de cette loi est modifié par la suppression, dans le premier alinéa, de « , un permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain ou un bail d'exploitation de pétrole et de gaz naturel ».

«**220.** Les articles 273 à 277 et 279 de cette loi sont abrogés.

«**221.** L'article 281 de cette loi est modifié par la suppression du paragraphe 2°.

«**222.** L'article 291 de cette loi est modifié par la suppression de « 169, 169.2, 179, 188, 194, 199, 230, », de « 254, » et de « 279, ».

«**223.** L'article 304 de cette loi est modifié par la suppression du paragraphe 3° du premier alinéa.

«**224.** L'article 306 de cette loi est modifié par la suppression des paragraphes 2.1° et 4°, de « ou en application du deuxième alinéa de l'article 204 » dans le paragraphe 14° et des paragraphes 15° à 21°.

«**225.** L'article 306.1 de cette loi est modifié par la suppression de « , selon qu'il s'agit d'un droit minier relatif à une substance minérale autre que le pétrole, le gaz naturel et la saumure ».

«**226.** L'article 310 de cette loi est remplacé par le suivant :

«**310.** La redevance visée au paragraphe 14° de l'article 306 peut varier selon le volume de la production. ».

«**227.** Les articles 313 et 313.1 de cette loi sont abrogés.

«**228.** L'article 314 de cette loi est modifié par la suppression, dans le paragraphe 1°, de « 157, 165, 176, » et de « , 227 ».

«**229.** L'article 316 de cette loi est modifié par la suppression de « 185, 193, ».

«**230.** Les articles 366 à 371 et 376 de cette loi sont abrogés.

## «LOI SUR LE MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE

«**231.** L'article 17.12.12 de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (chapitre M-25.2) est modifié par le remplacement, dans le paragraphe 5° du premier alinéa, de « hydrocarbures, pour le financement des activités nécessaires à l'application des sections IX à XIII du chapitre III de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) » par « énergies fossiles pour le financement des activités nécessaires à l'application de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*) ».

«**232.** L'article 17.12.19 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement du paragraphe 1° du premier alinéa par les suivants :

« 1° les sommes perçues en vertu de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*) ou d'un

règlement édicté en vertu de celle-ci, à l'exclusion des droits perçus pour une licence d'exploration, de production ou de stockage ou d'une autorisation d'exploiter de la saumure, des redevances versées pour la production d'hydrocarbures et de saumure et des droits perçus pour le stockage d'hydrocarbures;

« 1.1° les montants provenant de l'imposition de sanctions administratives pécuniaires en application du chapitre XIV de la Loi sur les hydrocarbures; »;

2° par le remplacement, dans le paragraphe 2° du premier alinéa, de « Loi sur les mines ou d'un règlement édicté en vertu de celle-ci, lorsque cette disposition s'applique à l'égard du gaz naturel, du pétrole, des réservoirs souterrains et de la saumure » par « Loi sur les hydrocarbures ou d'un règlement édicté en vertu de celle-ci »;

3° par le remplacement de « hydrocarbures » par « énergies fossiles », partout où cela se trouve.

« **233.** Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 17.12.20, de la sous-section suivante :

« §4. — *Fonds de transition énergétique*

« **17.12.21.** Est institué le Fonds de transition énergétique.

Ce fonds est affecté au financement de l'administration et des activités de Transition énergétique Québec.

« **17.12.22.** Les sommes suivantes sont portées au crédit du Fonds :

1° les droits perçus pour une licence d'exploration, de production ou de stockage ou une autorisation d'exploiter de la saumure en vertu de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*);

2° les redevances versées pour la production d'hydrocarbures et de saumure déterminées par le gouvernement et les droits perçus pour le stockage d'hydrocarbures en vertu de la Loi sur les hydrocarbures;

3° le montant des amendes versé par les contrevenants ayant commis une infraction à une disposition de la Loi sur l'efficacité et l'innovation énergétiques (chapitre E-1.3);

4° les sommes virées par le ministre sur les crédits alloués à cette fin par le Parlement;

5° les sommes virées par le ministre des Finances en application des articles 53 et 54 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001);

6° les dons, legs et autres contributions versés pour aider à la réalisation des objets du Fonds;

7° les revenus générés par les sommes portées au crédit du Fonds.

«**17.12.23.** Le ministre peut porter au débit du Fonds les sommes qu’il verse à Transition énergétique Québec.

Le ministre détermine la périodicité et les autres modalités de versement. Il peut également assujettir ces versements aux conditions qu’il juge appropriées. ».

#### «LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES

«**234.** L’article 1 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1) est modifié par l’insertion, dans la définition d’« aliénation » et après « (chapitre M-13.1), », de « le transfert d’un droit visé à l’article 13 de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l’année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l’article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*), ».

#### «LOI SUR LA QUALITÉ DE L’ENVIRONNEMENT

«**235.** L’article 31.5 de la Loi sur la qualité de l’environnement (chapitre Q-2) est modifié par l’insertion, après le premier alinéa, du suivant :

«Lorsque l’étude d’impact vise des travaux liés à la production ou au stockage d’hydrocarbures, le gouvernement doit, avant de rendre sa décision, prendre connaissance de la décision de la Régie de l’énergie soumise par le ministre des Ressources naturelles et de la Faune en vertu de l’article 42 de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l’année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l’article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*). ».

«**236.** L’article 31.65 de cette loi est modifié par l’insertion, dans le premier alinéa et après « de la présente section », de « , de l’article 105 de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l’année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l’article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*) ».

#### «LOI SUR LE RÉGIME DES TERRES DANS LES TERRITOIRES DE LA BAIE-JAMES ET DU NOUVEAU-QUÉBEC

«**237.** L’article 64 de la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec (chapitre R-13.1) est modifié par l’insertion, dans le paragraphe *c* et après « droits miniers », de « ou de droits relatifs aux hydrocarbures ».

«**238.** L'article 89 de cette loi est remplacé par le suivant :

«**89.** Le droit d'exploiter la stéatite, que peuvent acquérir les bénéficiaires cris, est subordonné aux droits relatifs aux autres substances minérales et aux hydrocarbures, de façon à ne pas empêcher le développement minier ou l'exploration et la production d'hydrocarbures éventuels des terres de la catégorie II; en conséquence, tout permis délivré en vertu de l'article 83 sur un terrain peut être annulé par le ministre des Ressources naturelles et de la Faune après l'inscription de claims et des autres titres à des droits de mines ou à des droits relatifs aux hydrocarbures, autres que les droits à la stéatite, accordés en vertu de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) ou de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*), selon le cas, sur ledit terrain et après un avis de 30 jours au titulaire du permis. ».

«**239.** L'article 149 de cette loi est modifié par l'insertion, dans le paragraphe *d* et après «droits miniers», de «, de droits relatifs aux hydrocarbures».

«**240.** L'article 173 de cette loi est remplacé par le suivant :

«**173.** Le droit d'exploiter la stéatite, que peuvent acquérir les bénéficiaires inuit, est subordonné aux droits relatifs aux autres substances minérales et aux hydrocarbures, de façon à ne pas empêcher le développement minier ou l'exploration et la production d'hydrocarbures éventuels des terres de la catégorie II; en conséquence, tout permis délivré en vertu de l'article 167 sur un terrain peut être annulé par le ministre des Ressources naturelles et de la Faune après l'inscription de claims et des autres titres à des droits de mines ou à des droits relatifs aux hydrocarbures, autres que les droits à la stéatite, accordés en vertu de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) ou de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*), selon le cas, sur ledit terrain et après un avis de 30 jours au titulaire du permis. ».

«**241.** L'article 191.46 de cette loi est modifié par l'insertion, dans le paragraphe *c* et après «miniers», de «ou de droits relatifs aux hydrocarbures».

«**242.** L'article 191.68 de cette loi est remplacé par le suivant :

«**191.68.** Le droit d'exploiter la stéatite, que peuvent acquérir les bénéficiaires naskapis, est subordonné aux droits relatifs aux autres substances minérales et aux hydrocarbures, de façon à ne pas empêcher le développement minier ou l'exploration et la production d'hydrocarbures éventuels des terres de la catégorie II-N; en conséquence, tout permis délivré en vertu de l'article 191.62 sur un terrain peut être annulé par le ministre des Ressources naturelles et de la Faune après l'inscription de claims et des autres titres à des droits de mines ou à des droits relatifs aux hydrocarbures, autres que les droits



à la stéatite, accordés en vertu de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) ou de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*), selon le cas, sur ledit terrain et après un avis de 30 jours au titulaire du permis. ».

#### « LOI SUR LES TERRES DU DOMAINE DE L'ÉTAT

« **243.** L'article 52 de la Loi sur les terres du domaine de l'État (chapitre T-8.1) est modifié par l'insertion, dans le troisième alinéa et après « droits miniers », de « et les droits relatifs aux hydrocarbures ».

#### « RÈGLEMENT SUR LES REDEVANCES FORESTIÈRES

« **244.** L'article 10 du Règlement sur les redevances forestières (chapitre A-18.1, r. 11) est modifié par le remplacement, dans le premier alinéa, de « ou le titulaire de droit minier qui obtient une autorisation en vertu de l'article 213 de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) » par « , le titulaire de droit minier qui obtient une autorisation en vertu de l'article 213 de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) ou le titulaire d'un droit relatif aux hydrocarbures qui obtient une autorisation en vertu de l'article 127 de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*) ».

#### « RÈGLEMENT RELATIF À L'APPLICATION DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

« **245.** L'article 1 du Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2, r. 3) est modifié par l'insertion, dans le paragraphe 2° et après « (chapitre M-13.1) », de « ainsi que les levés géophysiques et les levés géochimiques autorisés en vertu de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*) ».

« **246.** L'article 2 de ce règlement est modifié par l'insertion, dans ce qui précède le sous-paragraphe a du paragraphe 6° et après « Loi sur les mines (chapitre M-13.1) », de « ou de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*) ».

« **247.** L'article 8 de ce règlement est modifié par le remplacement du troisième alinéa par le suivant :

« Le premier alinéa ne s'applique pas à celui qui, en vertu de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) ou de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*), est autorisé à effectuer des travaux d'exploration, de recherche, de mise en valeur, de production ou

d'exploitation de substances minérales, d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, sauf s'il s'agit de travaux d'extraction de sable, de gravier ou de pierre à construire sur les terres privées où, en vertu de l'article 5 de la Loi sur les mines, le droit à ces substances minérales est abandonné au propriétaire du sol. ».

#### «RÈGLEMENT SUR LA DÉCLARATION DES PRÉLÈVEMENTS D'EAU

«**248.** L'article 3 du Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau (chapitre Q-2, r. 14) est modifié par la suppression, dans le paragraphe 11° du deuxième alinéa, de « , autres que ceux réalisés pour la prospection de pétrole ou de gaz ».

#### «RÈGLEMENT SUR L'ÉVALUATION ET L'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

«**249.** L'article 2 du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (chapitre Q-2, r. 23) est modifié, dans le premier alinéa :

1° par la suppression, dans le paragraphe *p*, de « Sont cependant exclus les travaux assujettis au Règlement sur le pétrole, le gaz naturel, la saumure et les réservoirs souterrains (D. 1539-88, 88-10-12), et qui ne sont pas autrement visés par le présent règlement. »;

2° par l'insertion, après le paragraphe *p*, des suivants :

«*p.1*) les travaux visés par la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*) qui sont liés à la production et au stockage d'hydrocarbures;

«*p.2*) tout forage pétrolier ou gazier en milieu marin; ».

#### «RÈGLEMENT SUR LE PRÉLÈVEMENT DES EAUX ET LEUR PROTECTION

«**250.** L'article 7 du Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection (chapitre Q-2, r. 35.2) est modifié par le remplacement du deuxième alinéa par le suivant :

« Le paragraphe 11 du premier alinéa ne s'applique pas à celui qui, en vertu de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) ou de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*), est autorisé à effectuer, selon le cas, des travaux d'exploration, de recherche, de mise en valeur, de production ou d'exploitation de substances minérales, d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, sauf s'il s'agit de travaux d'extraction de sable, de gravier ou de pierre à construire sur les terres privées

où, en vertu de l'article 5 de la Loi sur les mines, le droit à ces substances minérales est abandonné au propriétaire du sol. ».

« **251.** L'article 43 de ce règlement est modifié par le remplacement, dans le sous-paragraphe *b* du paragraphe 1° du premier alinéa, de « les permis délivrés en vertu de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) » par « l'autorisation de forage délivrée en vertu de la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures*) ».

## « CHAPITRE XVIII

### « DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

#### « SECTION I

##### « DISPOSITIONS TRANSITOIRES

« **252.** Un permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain délivré en vertu de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) en vigueur le (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article*) est réputé être une licence d'exploration délivrée en vertu de la présente loi pour la durée non écoulée du permis.

Pour l'application de l'article 30, l'excédent des sommes dépensées par le titulaire d'un permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain en date du (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article*) peut être appliqué à une année ultérieure à celle où les travaux sont effectués.

« **253.** Un bail d'exploitation de pétrole et de gaz naturel délivré en vertu de la Loi sur les mines en vigueur le (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article*) est réputé être une licence de production délivrée en vertu de la présente loi pour la durée non écoulée du bail.

« **254.** Un bail d'exploitation de réservoir souterrain délivré en vertu de la Loi sur les mines en vigueur le (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article*) est réputé être une licence de stockage délivrée en vertu de la présente loi pour la durée non écoulée du bail.

« **255.** Une autorisation d'exploiter de la saumure délivrée en vertu de la Loi sur les mines est réputée être une autorisation d'exploiter de la saumure délivrée en vertu de la présente loi. Toutefois, son titulaire n'a pas à être titulaire d'une licence en vertu de la présente loi.

Le titulaire d'une autorisation d'exploiter de la saumure qui, le (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article*), n'a pas commencé à exploiter de la saumure doit obtenir les autorisations requises en vertu de la présente loi.

Pour l'application de l'article 66, la période de deux ans se compute à compter du (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article*).

«**256.** Un permis de levé géophysique délivré en vertu de la Loi sur les mines en vigueur le (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article*) est réputé être une autorisation de levé géophysique ou de levé géochimique délivrée en vertu de la présente loi.

«**257.** Un permis de forage de puits délivré en vertu de la Loi sur les mines en vigueur le (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article*) est réputé être une autorisation de forage délivrée en vertu de la présente loi.

«**258.** Le titulaire d'un droit minier accordé en vertu de la Loi sur les mines dont le puits n'est pas fermé définitivement le (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article*) doit, dans les 90 jours suivant cette date, fournir au ministre un plan de fermeture définitive de puits et de restauration de site ainsi que la garantie prévue au chapitre IV.

«**259.** Un permis de complétion de puits délivré en vertu de la Loi sur les mines est réputé être une autorisation de complétion délivrée en vertu de la présente loi.

«**260.** Un permis de modification de puits délivré en vertu de la Loi sur les mines est réputé être une autorisation de parachèvement et de reconditionnement délivrée en vertu de la présente loi.

«**261.** Le bail d'utilisation de gaz naturel portant le numéro 1997BU701 demeure en vigueur selon les conditions de ce bail jusqu'à son expiration.

«**262.** À compter du (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article*), les demandes pendantes de permis de recherche de pétrole, de gaz naturel et de réservoir souterrain, de bail d'exploitation de pétrole et de gaz naturel, de bail d'exploitation de réservoir souterrain, d'autorisation d'exploiter de la saumure, de permis de levé géophysique, de permis de forage, de permis de complétion de puits, de permis de modification de puits et les demandes d'autorisation de fermeture temporaire ou définitive d'un puits sont continuées et décidées conformément aux dispositions de la présente loi.

«**263.** Les inscriptions, au registre public des droits miniers, réels et immobiliers, de droits relatifs aux hydrocarbures accordés en vertu de la Loi sur les mines sont réputées avoir été inscrites au registre public des droits réels et immobiliers relatifs aux hydrocarbures constitué en vertu de l'article 139.

«**264.** Le Règlement sur la délégation de l'exercice des pouvoirs relatifs au pétrole, au gaz naturel, à la saumure et aux réservoirs souterrains attribués au ministre des Ressources naturelles et de la Faune par la Loi sur les mines (chapitre M-13.1, r. 0.2) continue de s'appliquer jusqu'à ce qu'un arrêté soit pris en vertu de l'article 133, en y faisant les adaptations suivantes :

1° une référence à la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) est une référence à la Loi sur les hydrocarbures (*indiquer ici l'année, le numéro de chapitre de*

*la présente loi ainsi que le numéro de l'article de la présente loi qui édicte la Loi sur les hydrocarbures);*

2° une référence au pétrole ou au gaz naturel est une référence aux hydrocarbures.

«**265.** À moins que le contexte n'indique un sens différent, un arrêté pris en vertu de l'article 304 de la Loi sur les mines est réputé, lorsqu'il vise les hydrocarbures, avoir aussi été pris en vertu de l'article 131 de la présente loi.

«**266.** Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 43 du chapitre 1 des lois de 2016, l'article 12 doit se lire comme suit :

«**12.** Ne peut faire l'objet d'une licence un terrain utilisé comme cimetière au sens de la Loi sur les compagnies de cimetières catholiques romains (chapitre C-40.1), un terrain où est établi un cimetière conformément à la Loi sur les cimetières non catholiques (chapitre C-17) ou un cimetière autochtone. ».

«**267.** Le gouvernement peut, par règlement pris avant le (*indiquer ici la date qui suit de 18 mois celle de l'entrée en vigueur de l'article 1 de la présente loi*), édicter toute autre mesure transitoire nécessaire à l'application de la présente loi.

Un tel règlement peut, s'il en dispose ainsi, s'appliquer à compter de toute date non antérieure au (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur de l'article 1 de la présente loi*).

## «SECTION II

### «DISPOSITIONS FINALES

«**268.** La présente loi s'applique sous réserve de la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec (chapitre R-13.1), la Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois (chapitre C-67) et la Loi approuvant la Convention du Nord-Est québécois (chapitre C-67.1).

«**269.** Le ministre des Ressources naturelles et de la Faune est responsable de l'application de la présente loi. ».

## CHAPITRE V

### DISPOSITION FINALE

**24.** Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le (*indiquer ici la date de la sanction de la présente loi*), à l'exception :

1° des dispositions du chapitre I, qui entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2017, à l'exception de celles des articles 1, 2, 6, 22 à 24, 27 à 29, 32 à 38, 40 à 42,

44, 47, 48 et 79, qui entreront en vigueur le (*indiquer ici la date qui suit de 30 jours celle de la sanction de la présente loi*);

2° des dispositions des articles 11 à 14, qui entreront en vigueur à la date de l'entrée en vigueur des règles de procédure applicables à la médiation édictées par la Régie de l'énergie en application de l'article 113 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01), tel que modifié par l'article 16 de la présente loi;

3° des dispositions du chapitre IV, qui entreront en vigueur à la date de l'entrée en vigueur du premier règlement qui remplacera, après le (*indiquer ici la date de la sanction de la présente loi*), le Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains (chapitre M-13.1, r. 1), à l'exception des articles 38 à 44, 110 à 112, 235 et 249, qui entreront en vigueur à la date fixée par le gouvernement.





**IN THE SUPREME COURT OF NEWFOUNDLAND AND LABRADOR  
COURT OF APPEAL**

**Citation:** *Reference re: Section 101 of the Public Utilities Act*,  
2017 NLCA 34

**Date:** May 25, 2017

**Docket:** 201601H0018

**IN THE MATTER OF** Section 101 of the  
*Public Utilities Act*, RSNL 1990, c. P-47

**AND IN THE MATTER OF** a case stated  
by the Board of Commissioners of Public  
Utilities to the Court of Appeal for its hearing,  
consideration and opinion on a question  
of law affecting the jurisdiction of the Board  
of Commissioners of Public Utilities

**Coram:** Green C.J.N.L., Welsh and White JJ.A.

**Stated Case – Public Utilities Board**

**Heard:** December 7 and December 8, 2016

**Opinion Rendered:** May 25, 2017

Reasons for opinion on stated case by Welsh J.A.

Concurred in by Green C.J.N.L. and White J.A.

**Counsel for the Innu Nation, Mushuau Innu First Nation, Chief John  
Nui and Gregory Rich:** Senwung Luk

**Counsel for Newfoundland and Labrador Hydro:** Geoffrey P. Young

**Counsel for Newfoundland Power Inc.:** Liam O'Brien and Aimee Rowe

**Counsel for the Board of Commissioners of Public Utilities:** Peter  
O'Flaherty Q.C.

**Counsel for the Attorney General for Canada:** Mark Freeman

**Counsel for the Consumer Advocate:** No Appearance



**Welsh J.A.:**

[1] By means of a stated case, the Board of Commissioners of Public Utilities seeks the opinion of this Court on questions of law regarding the provision of electrical power to the community of Natuashish on the coast of Labrador.

**BACKGROUND**

[2] Section 101 of the *Public Utilities Act*, RSNL 1990, c. P-47, provides, in relevant parts:

The board may of its own motion or upon the application of a party, ... state a case in writing for the opinion of the Court of Appeal upon a question which in the opinion of the board is a question of law ... .

[3] The stated case, based on an October 26, 2015 resolution of the Board, is supported by an agreed statement of facts. In summary, Natuashish is an isolated community located on the north coast of Labrador. The Mushuau Innu First Nation (the “Innu”) owns the infrastructure necessary to supply electrical service to the community. Newfoundland and Labrador Hydro (“Hydro”) maintains the infrastructure based on an agreement with the federal government. The agreed statement of facts provides:

7. The community of Natuashish, NL is a reserve under the *Indian Act*, RSC 1985, c. I-5, and the Mushuau Innu First Nation, which is a band under the *Indian Act*, RSC 1985, c. I-5, is understood by the Board to be the owner of the electrical assets in Natuashish, NL including the diesel generation plant, the power lines and the fuel tanks. ... NL Hydro described the operations and maintenance services it currently provides in the community of Natuashish, NL in the following terms:

Hydro has been operating and maintaining the plant in the community of Natuashish on behalf of the Federal Government on a cost recovery basis. All costs are charged at bill rates plus overhead to ensure full cost recovery.

...

[4] The Innu made an application to the Board seeking: (1) a declaration setting aside Hydro’s designation of its services in Natuashish as “a non-regulated business unit” on the basis that the designation is incompatible with provincial electrical policy; (2) an order requiring Hydro

to provide electrical services to Natuashish; and (3) inclusion of Natuashish electricity users in the rates charged in the Labrador Isolated System. The Innu also submitted that the Board has jurisdiction to order Hydro to purchase the electrical infrastructure in Natuashish from the Innu. Hydro opposed these requests on the basis that the Board has no jurisdiction to make the declarations and orders.

[5] The stated case concludes with the questions:

13. The Board therefore states a case in writing for the opinion of this Honourable Court of Appeal upon the following questions of law:

Whether the Board has jurisdiction pursuant to the *Act* to make the following orders relating to the provision of electrical services in Natuashish, NL:

(i) A declaration that NL Hydro's current classification of its Natuashish operations as one of its "non-regulated business units" is incompatible with provincial electrical policy under the *Act* and the *Electrical Power Control Act, 1994*; or,

(ii) An order requiring NL Hydro to provide regulated electrical services in Natuashish, NL; or

(iii) An order requiring NL Hydro to acquire title to the Natuashish electrical assets from the Mushuau Innu First Nation.

[6] In addition to the facts set out in the stated case, the parties agree: Hydro tracks production and consumption data in Natuashish; no bills for the provision of electricity are issued to individual users of electricity in Natuashish; Hydro provides electrical service, with the Board regulating the rates charged, to the other two *Indian Act* reserves in the Province, being Conne River and Sheshatshiu, both of which are located near Hydro transmission lines; Hydro provides electrical service to all other isolated communities on the Labrador coast as part of the "Labrador Isolated System" which is regulated by the Board; and Natuashish is the only community in the Province that Hydro lists as a "non-regulated business unit".

[7] It is convenient to begin with Question Two since the conclusions on that question will form the basis for determining the remaining questions.

**Question Two: Does the Board have jurisdiction to require Hydro to provide regulated electrical services in Natuashish?**

[8] Analysis of this question requires consideration of both explicit and implicit powers that may be exercised by the Board. The nature of these powers is discussed in *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140. Bastarache J., for the majority, wrote:

[38] But more specifically in the area of administrative law, tribunals and boards obtain their jurisdiction over matters from two sources: (1) express grants of jurisdiction under various statutes (explicit powers); and (2) the common law, by application of the doctrine of jurisdiction by necessary implication (implicit powers) . . . .

[9] Turning to the first of these, explicit powers, the *Public Utilities Act* imposes obligations on Hydro to provide electrical services in certain circumstances. Section 54 of the *Act* is engaged where a potential user of electricity is located within one hundred metres of a transmission line:

(1) A power company shall supply electrical energy to premises situated within 100 metres of a transmission line, main supply-wire or cable suitable for that purpose, on being required by the owner or occupier of the premises to do so.

(2) The power company before taking steps to supply the energy, and before supplying the energy or making a connection, or as a condition of the power company continuing to supply it, may require the owner or occupier to give reasonable security for the repayment of the costs of making the connection when those costs exceed \$50, and for the payment of the proper tolls for electrical energy and the rent of instruments.

(3) In the event of the power company and the owner or occupier failing to agree upon the nature or amount of the security to be given within 14 days from the date upon which the owner or occupier requires the power company to supply electrical energy, the amount of the security and the manner in which it shall be given shall, upon the application of either party, be determined by the board, and the board may make an order for security under this section for other matters that under the circumstances the board may consider just and equitable.

(4) The board may, for good cause and after hearing the interested parties, relieve a power company from the statutory obligation to supply electrical energy upon

the terms and conditions that the board may consider appropriate and in the public interest.

(Emphasis added.)

[10] Section 54 has no application in this case because Natuashish is an isolated community located approximately one hundred and twenty-five kilometres from any of Hydro's transmission lines.

[11] Section 55 of the *Act* applies where the distance is greater than one hundred metres:

Upon the application of a person whose premises are situated at a greater distance than 100 metres from a transmission-line, main supply-wire, or cable suitable for that purpose, and who wishes to be supplied with electrical energy by the power company controlling or operating the transmission-line, supply-wire, or cable, the board may order the power company to supply, within the time that the board may direct, the electrical energy required by that person, and to make those extensions and install the equipment and apparatus that may be necessary to supply it upon the terms and conditions that the board may direct, including, if the board thinks advisable, provision for the cost or a portion of the cost of the extension, equipment, or apparatus to be borne by the person requiring the electrical energy.

(Emphasis added.)

[12] Section 55 will not result in an automatic order in every circumstance where the requested service is more than one hundred metres from the nearest transmission line. If that were the case, presumably the legislature would have simply imposed the obligation on Hydro to provide service subject to directions by the Board.

[13] Rather, the purpose of section 55 is to authorize the Board to require Hydro to meet a request for electrical service by installing "extensions" to a "transmission-line, main supply-wire, or cable suitable for carrying electricity" that Hydro operates. The extension may include additional equipment and apparatus where necessary. However, on an ordinary reading of the language, section 55 applies only where the "extension" of existing Hydro transmission lines is feasible or reasonable. Whether that criterion is satisfied in the case of Natuashish is a determination to be made by the Board.

[14] It follows that the Board would have explicit authority under the *Public Utilities Act* to require Hydro to provide electrical service to

Natuashish if it determined under section 55 that the extension of existing Hydro transmission lines would be feasible or reasonable.

[15] Alternatively, the Innu submit that the Board has implied or implicit authority to make an order requiring the provision of electrical service by means of a separate generating plant in Natuashish. The analysis to be applied is discussed in the *ATCO* decision. At paragraph 51, Bastarache J. cautioned against “crossing the line between judicial interpretation and legislative drafting”, and continued:

[51] ... That being said, this rule allows for the application of the “doctrine of jurisdiction by necessary implication”; the powers conferred by an enabling statute are construed to include not only those expressly granted but also, by implication, all powers which are practically necessary for the accomplishment of the object intended to be secured by the statutory regime created by the legislature

....

(Emphasis added.)

[16] Bastarache J. went on to explain:

[73] The City seems to assume that the doctrine of jurisdiction by necessary implication applies to “broadly drawn powers” as it does for “narrowly drawn powers”; this cannot be. The Ontario Energy Board in its decision in *Re Consumers’ Gas Co.*, E.B.R.O. 410-II/411-II/412-II, March 23, 1987, at para. 4.73, enumerated the circumstances when the doctrine of jurisdiction by necessary implication may be applied:

- [when] the jurisdiction sought is necessary to accomplish the objectives of the legislative scheme and is essential to the Board fulfilling its mandate;
- [when] the enabling Act fails to explicitly grant the power to accomplish the legislative objective;
- [when] the mandate of the Board is sufficiently broad to suggest a legislative intention to implicitly confer jurisdiction;
- [when] the jurisdiction sought must not be one which the Board has dealt with through use of expressly granted powers, thereby showing an absence of necessity; and
- [when] the Legislature did not address its mind to the issue and decide against conferring the power upon the Board.

[17] Bastarache J. cautioned that care must be taken not to use the doctrine of jurisdiction by necessary implication to broaden the scope of a board's jurisdiction where, in fact, the power at issue is one that was excluded from the legislation. This caution is consistent with the presumption of implied exclusion which is engaged in statutory interpretation. The presumption is discussed in Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, fifth edition (Markham, ON: LexisNexis, 2008), at pages 243 to 254. In particular, at page 244:

An implied exclusion argument lies whenever there is reason to believe that if the legislature had meant to include a particular thing within its legislation, it would have referred to that thing expressly. Because of this expectation, the legislature's failure to mention the thing becomes grounds for inferring that it was deliberately excluded. Although there is no express exclusion, exclusion is implied. As Laskin J.A. succinctly put it, "legislative exclusion can be implied when an express reference is expected but absent" [*University Health Network v. Ontario (Minister of Finance)*, (2001) 208 D.L.R. (4th) 459 (ONCA), at paragraph 31]. The force of the implication depends on the strength and legitimacy of the expectation of express reference. The better the reason for anticipating express reference to a thing, the more telling the silence of the legislature.

For recent reference to this presumption, see: *Kazemi Estate v. Islamic Republic of Iran*, 2014 SCC 62, [2014] 3 S.C.R. 176, at paragraph 92; *Conseil Scolaire Francophone de la Colombie-Britannique v. British Columbia*, 2013 SCC 42, [2013] 2 S.C.R. 774, at paragraph 54.

[18] As applied to the questions put in the stated case, it is relevant that sections 54 and 55 of the *Public Utilities Act* specifically address the authority of the Board to direct Hydro to provide power services in specified situations, that is, connection to existing power lines. It may be argued that, had the legislature intended that the Board should exercise a broader authority to order Hydro to provide power services beyond those set out in sections 54 and 55, language to achieve that objective would have been expected.

[19] On the other hand, it may be argued that there is a gap insofar as the legislation does not address the situation of isolated communities which could not feasibly be provided with electrical power by means of the extension of Hydro's transmission lines. The question, then, is whether, in that situation, the legislative intention was that, where electricity is not available in the community, the Board would have jurisdiction to order

Hydro to provide power, and, if the Board has that jurisdiction, whether it would extend to the situation where a community already has access to power, but seeks an order to change the service provider. As stated in the *ATCO* decision, at paragraph 51, the question is, what powers of the Board are “practically necessary for the accomplishment of the object intended to be secured by the statutory regime”? See also section 118(2) of the *Public Utilities Act* which provides that the Board has “in addition to the powers specified in the Act, all additional, implied and incidental powers which may be appropriate or necessary to carry out all the powers specified in this Act.”

[20] In determining the legislative intention, the *Public Utilities Act* must be read in conjunction with the *Electrical Power Control Act, 1994*, SNL 1994, c. E-5.1, with particular consideration given to the purpose set out in the latter statute and the historical development of electrical power in the Province, especially with respect to rate regulation and access to power. Section 4 of the *Electrical Power Control Act* requires the Board to implement the policy set out in the *Act*:

In carrying out its duties and exercising its powers under this Act or under the *Public Utilities Act*, the public utilities board shall implement the power policy declared in section 3, and in doing so shall apply tests which are consistent with generally accepted sound public utility practice.

[21] Section 3 of the *Act* provides, in relevant parts:

It is declared to be the policy of the province that

- (a) the rates to be charged, either generally or under specific contracts, for the supply of power within the province
  - (i) should be reasonable and not unjustly discriminatory,
  - (ii) should be established, wherever practicable, based on forecast costs for that supply of power for 1 or more years,
  - (iii) should provide sufficient revenue to the producer or retailer of the power to enable it to earn a just and reasonable return as construed under the *Public Utilities Act* so that it is able to achieve and maintain a sound credit rating in the financial markets of the world,

(iv) should be such that after December 31, 1999 industrial customers shall not be required to subsidize the cost of power provided to rural customers in the province, and those subsidies being paid by industrial customers on the date this Act comes into force shall be gradually reduced during the period prior to December 31, 1999, and

(v) should promote the development of industrial activity in Labrador;

(b) all sources and facilities for the production, transmission and distribution of power in the province should be managed and operated in a manner

(i) that would result in the most efficient production, transmission and distribution of power,

(ii) that would result in consumers in the province having equitable access to an adequate supply of power,

(iii) that would result in power being delivered to consumers in the province at the lowest possible cost consistent with reliable service,

(iv) that would result in, subject to Part III, a person having priority to use, other than for resale, the power it produces, or the power produced by a producer which is its wholly-owned subsidiary,

(v) where the objectives set out in subparagraphs (i) to (iv) can be achieved through alternative sources of power, with the least possible interference with existing contracts,

and, where necessary, all power, sources and facilities of the province are to be assessed and allocated and re-allocated in the manner that is necessary to give effect to this policy;

(c) in the event of an emergency arising from the loss of use of generating facilities, a shortage of water or a loss of transmission or distribution facilities which results in there being insufficient power to meet the needs of consumers in the province, or a part of the province, the emergency controller should have the responsibility and authority to

(i) determine priorities,

(ii) allocate and re-allocate available power, and



(iii) make all other necessary provisions for the supply and distribution of power for so long as the emergency continues;

...

(Emphasis added.)

[22] Turning first to section 3(a) regarding rate regulation, I begin with section 70(1) of the *Public Utilities Act*, which provides:

A public utility shall not charge, demand, collect or receive compensation for a service performed by it whether for the public or under contract until the public utility has first submitted for the approval of the board a schedule of rates, tolls and charges and has obtained the approval of the board and the schedule of rates, tolls and charges so approved shall be filed with the board and shall be the only lawful rates, tolls and charges of the public utility, until altered, reduced or modified as provided in this Act.

[23] A public utility is defined in section 2(e) of the *Act*:

“public utility” means a person, firm or corporation that owns, operates, manages or controls in this province equipment or facilities for

...

(ii) the production, generation, storage, transmission, delivery, or providing of electric power or energy, water or heat either directly or indirectly to or for the public or a corporation for compensation,

...

I note here that whether the electrical service provided by the Innu with the assistance of Hydro in Natuashish satisfies the definition of a public utility is not before the Court on this stated case. That determination would properly be made by the Board based on the evidence.

[24] Section 70 would apply generally to any entity that satisfies the language of the definition and provides electrical service in the Province, subject to a possible constitutional impediment. For example, as applied to this case, provided there is no basis in federal jurisdiction over “Indians, and Lands reserved for the Indians” under section 91(24) of the *Constitution Act, 1867* to preclude the operation of section 70, and the provision of electricity by the Innu in Natuashish satisfies the definition of “public utility”, the Board would have jurisdiction to review rates in Natuashish under that

provision. The legislation does not limit the Board's jurisdiction over rate regulation to any particular provider of electricity. (Section 91(24) of the *Constitution Act, 1867* is discussed below.)

[25] A similar result applies to the application of sections 16, 17 and 82 of the *Public Utilities Act* which are relied upon by the Innu. Section 16 gives the Board authority for "the general supervision of all public utilities", section 17 permits the Board to inquire "into a violation of the laws or regulations in force in the province by a public utility", and section 82 authorizes the Board to inquire into "unreasonable or unjustly discriminatory rates".

[26] As applied to this case, subject to the operation of section 91(24) of the *Constitution Act, 1867* and satisfying the definition of a "public utility", the Board would have jurisdiction to apply sections 16, 17, and 82 of the *Public Utilities Act* to the electrical services provided by the Innu in Natuashish.

[27] The question flowing from these sections is whether the legislative intention was that rate regulation should be assessed on a Province-wide, regional or individual location basis. This issue arises because the cost of providing electrical service will vary, thereby potentially affecting the rate a public utility could charge in order to "earn a just and reasonable return" (*Electrical Power Control Act*, section 3). For example, in this case, a different result would obtain if sections 70, 16, 17 and 82 of the *Public Utilities Act* were applied to Natuashish as an isolated community than if it was considered as part of a Province-wide analysis or compared to other isolated Labrador communities.

[28] The adjustment of rates involving some form of subsidization to achieve fairness and equity on a Province-wide basis may be a viable goal where all locations are served by the same public utility. The analysis and application of the *Act* is more problematic where different public utilities are involved. In that situation, the provisions of the *Public Utilities Act* would have to be reconciled with section 3(a)(iii) of the *Electrical Power Control Act* which requires that rates be set so as to "provide sufficient revenue to the producer or retailer of the power to enable it to earn a just and reasonable" financial return.

[29] In determining the legislative intention related to these issues, a consideration of the historical development of electrical service in the

Province, and the related legislation, is of assistance. A summary of the history is found in the Board's decision in Order No. P.U. 7 (2002-2003). The Board's purpose in providing the summary in that case was to address changes in the *Electrical Power Control Act, 1994*, "which required that, as of December 31, 1999, the Island industrial customers [would] no longer subsidize the rural deficit". The Board was assessing the impact of this change on other customers.

[30] Electrical service, first supplied in the Province in 1895, was initially provided by unregulated, independently operating utilities. In 1949, a Board of Commissioners of Public Utilities was established for the purpose of supervising and regulating public utilities in the Province. In 1954, the Newfoundland Power Commission was established with its main focus being to develop a rural electrification program that would be financed by public funds.

[31] Under the *Rural Electrification Act, 1963*, SN 1963, c. 27, the Lieutenant-Governor in Council was authorized to "instruct" the Newfoundland Power Commission to undertake investigations and make reports related to the provision of electrical service to "any part of the province" where a power utility had not yet been authorized to supply power (section 4(1)). The Lieutenant-Governor in Council was also authorized to establish "power distribution districts" and to appoint a board of trustees for each district (section 8). Subject to the approval of the Lieutenant-Governor in Council, a board had authority to contract for the supply of power, operate works for generating power, or acquire lands, waters and works "used or adapted for generating power or for the transmission thereof to or in its district" (section 10). Also subject to the approval of the Lieutenant-Governor in Council, a board had authority to borrow money (section 16). However, pursuant to section 24:

Except with the approval of the Minister, the board shall not in any year incur, enter upon, or contract or become liable for an expenditure or indebtedness beyond or in excess of the estimated amount of expenditure set out in an approved budget.

The Act repealed the *Small Towns (Electric Lighting) Act*, RSN 1952, c. 85.

[32] The *Rural Electrification Act, 1963*, was followed in 1977 by the *Electrical Power Control Act*, SN 1977, c. 92, which set out the policy of the Province regarding rates to be charged for electrical service. Rates "should

be reasonable and not unjustly discriminatory” (section 3(a)) and should allow (1) a private company supplying electricity to earn a “just and reasonable” financial return; (2) the Hydro Corporation to “recover the cost of service”, with a margin of profit; and (3) a power distribution district to “recover the cost of the services provided by it” (section 3(d) of the *Electrical Power Control Act*). Pursuant to sections 5 and 6 of that *Act*, a change in rates proposed by Hydro or a power distribution district required the approval of the Lieutenant-Governor in Council, which would not be given until the Public Utilities Board had reported to the Minister with its recommendation.

[33] In 1989, having achieved the goal of providing electrical service to rural areas, the power distribution districts were eliminated, and their assets and liabilities transferred to Hydro (section 46.2 under section 19 of the *Electrical Power Control (Amendment) Act*, SN 1989, c. 40). The effect of this change was to bring locations throughout the Province under the umbrella of Hydro. While the language of the statutory power policy was adjusted, the policy was not substantively altered (section 6 of the *Electrical Power Control (Amendment) Act*). Similarly, the process applicable to altering rates was not substantively changed (section 9 of the *Electrical Power Control (Amendment) Act*). Insofar as Hydro took over the electrical services, rate regulation throughout the Province was facilitated.

[34] In 1994, the current *Electrical Power Control Act* was enacted. Sections 3(a)(i), (ii) and (iii), which reiterated the provincial power policy regarding rates, were not substantively changed from the 1989 legislation. Sections 3(a)(iv) and (v) were added but are not relevant to this case. The addition of section 3(b), which was new in the 1994 legislation, is discussed below.

[35] By amendment in 2012, section 5.1 was added to the *Act*. Subsection (1) addresses authority that may be exercised by the Lieutenant-Governor in Council in directing the Board:

Notwithstanding sections 3 and 4 of the Act and the provisions of the *Public Utilities Act*, the Lieutenant-Governor in Council may direct the public utilities board with respect to the policies and procedures to be implemented by the board with respect to the determination of rate structures of public utilities under the *Public Utilities Act* and, without limiting the generality of the foregoing, including direction on the setting and subsidization of rural rates, the setting of industrial rates in Labrador, the fixing of a debt-equity ratio for Hydro, and the phase in, over a period of years from the date of coming into force of this section,

of a rate of return determination for Hydro, and the board shall implement those policies and procedures.

(Emphasis added.)

[36] Section 5.1(1) applies only if the Lieutenant-Governor in Council exercises the authority to direct the Board. In the absence of a direction, the provision does not derogate from the Board's authority to implement the power policy set out in the *Act*.

[37] This historical review, beginning with the provision of electricity by individual entities and an absence of rate regulation, demonstrates a gradual transition from rate oversight by government to the power of the Board to implement the legislated policy that "rates to be charged, either generally or under specific contracts, for the supply of power within the province" should satisfy specific criteria (section 3(a) of the *Electrical Power Control Act*).

[38] I turn next to the power policy to be implemented by the Board pursuant to section 3(b) which addresses the Board's authority over "all sources and facilities for the production, transmission and distribution of power in the province". These sources and facilities "should be managed and operated" so as to result in (1) "the most efficient production, transmission and distribution of power" (section 3(b)(i)); (2) the delivery of power "at the lowest possible cost consistent with reliable service" (section 3(b)(iii)); and (3) "consumers in the province having equitable access to an adequate supply of power" (section 3(b)(ii)). Section 3(b) also provides that "where necessary, all power, sources and facilities of the province are to be assessed and allocated and re-allocated in the manner that is necessary to give effect" to those criteria.

[39] This provision, particularly section 3(b)(ii) stipulating that consumers in the Province should have equitable access to power, must be interpreted to mean that, where the Board does not have explicit authority to order the provision of electrical power in a location currently lacking power, then, in appropriate circumstances, by necessary implication the Board has jurisdiction to make such an order pursuant to the exercise of power practically necessary to accomplish the legislative intention. The same implicit authority would apply if, as a result of the discontinuance of service by a public utility, whether authorized by the Board or otherwise, a community was left without electrical service. (See discussion of section 38 of the *Act*, below.)

[40] This conclusion is consistent with the objects of Hydro as set out in section 5(1) of the *Hydro Corporation Act, 2007*, SNL 2007, c. H-17:

The objects of the corporation are to develop and purchase power on an economic and efficient basis, and, in particular, to engage in the province and elsewhere in the development, generation, production, transmission, distribution, delivery, supply, sale, purchase and use of power from water, steam, gas, coal, oil, wind, hydrogen or other products used or useful in the production of power, and to supply power, at rates consistent with sound financial administration, for domestic, commercial, industrial or other uses in the province, and, subject to the prior approval of the Lieutenant-Governor in Council, outside of the province.

(Emphasis added.)

[41] The same need for the extension of jurisdiction by necessary implication would not apply where the community has access to power provided by an entity other than Hydro. If the intention had been to preclude the operation of more than one public utility to deliver electrical service, the legislature could have imposed that limitation. Instead, the language of the *Electrical Power Control Act* accommodates the operation of more than one utility.

[42] Further, section 38 of the *Public Utilities Act* provides for the situation where a public utility wishes to discontinue service:

A public utility shall not abandon a part of its line, or works, after they have been operated, or discontinue a service without notice to the board, and without the written consent of the board, which consent shall only be given after notice to an incorporated municipal body interested, and after there has been an inquiry.

[43] Similarly, section 48 of the *Act* provides:

A public utility shall not sell, assign or transfer the whole of its undertaking or a part of it to a person or corporation until the approval of the board has been obtained.

[44] It follows that, if the electrical service provided by the Innu satisfies the definition of a public utility and the *Act* applies, the written consent of the Board would be required in order to discontinue that service. Presumably, in assessing such a request, the Board would consider any implications, including whether, as a result, the community would be left without electrical service. If that occurred, as set out above, subject to any

constitutional impediments, the Board would have jurisdiction by necessary implication to order Hydro to provide electrical service in Natuashish.

[45] Alternatively, if the electrical service provided by the Innu does not satisfy the definition of a public utility, the *Public Utilities Act* would not apply. In that case, assuming the community, in fact, has access to power, the Board would not have jurisdiction by necessary implication to order Hydro to provide electricity. Further, if the rates for power in Natuashish differ from those that apply in other isolated coastal Labrador communities, this would be a function of a different entity providing electrical service, a situation which is permitted under the legislation.

[46] The above conclusions are not altered by references in section 3 of the *Electrical Power Control Act* to the allocation and re-allocation of power, sources and facilities in the Province. In this regard, the Innu rely on sections 7 and 8 of the *Act*. Those provisions relate to the re-allocation of power, particularly where there is an anticipated shortage. Insofar as a question of allocation or re-allocation of power may arise in Natuashish, given the isolated nature of the community, if the definition of public utility is satisfied and section 91(24) of the *Constitution Act, 1867* does not impede the operation of the *Act*, the Board would have jurisdiction to make a re-allocation order, limited to that community, against the Innu as the provider of the electrical services.

[47] In summary, I would answer Question Two:

(1) If the electrical service provided by the Innu in Natuashish satisfies the definition of a public utility, a matter which the Board has authority to determine, and assuming there is no constitutional impediment to the application of the *Public Utilities Act*, the Board would have jurisdiction to apply the relevant provisions of the *Act*. If the Innu wish to discontinue the service, section 38 of the *Act* would apply and the written consent of the Board would be required. (See brief discussion of constitutional issues below.)

(2) If the electrical service provided by the Innu in Natuashish does not satisfy the definition of a public utility, the Board would have jurisdiction by necessary implication to order Hydro to provide electrical service in that community only if power is not otherwise available to the residents.

**Question One: Does the Board have jurisdiction to declare that Hydro’s current classification of its Natuashish operations as a “non-regulated business unit” is incompatible with provincial electrical policy under the *Public Utilities Act* and the *Electrical Power Control Act, 1994*?**

[48] The phrase, non-regulated business unit, is employed as a matter of accounting and reporting convenience. As part of its operations, Hydro engages in business activities that are outside the scope of rate regulation overseen by the Board pursuant to the legislation. The provision of services, by agreement, to maintain the electrical infrastructure in Natuashish is one example. Designation as a non-regulated business unit is a means of separating Hydro’s business of providing power to customers using infrastructure it owns and controls from its other business activities.

[49] It follows that, where the answer to Question Two is that the Board would not have jurisdiction to order Hydro to provide regulated electrical services in Natuashish, the designation as a non-regulated business unit is not problematic; the designation is an appropriate accounting and reporting mechanism. Of course, the designation would not apply if Hydro was providing electrical service in Natuashish.

**Question Three: Does the Board have jurisdiction to order Hydro to acquire title to the Natuashish electrical assets from the Innu?**

[50] This issue would arise only if the circumstances were such that the Board had jurisdiction to order Hydro to provide electrical services in Natuashish (Question Two). Even assuming that jurisdiction, there is no explicit authority in the *Public Utilities Act* for the Board to direct the means by which electrical service is to be provided. Further, the criteria for applying the doctrine of jurisdiction by necessary implication are not satisfied (*ATCO*, at paragraph 73, paragraph 16, above).

[51] The purpose of the *Public Utilities Act* and the *Electrical Power Control Act*, read together, relates to rate regulation and access to electrical power. Subject to compliance with the general principles stated in the provincial power policy, the manner in which a public utility provides electrical service is not controlled by the legislation. To extend the Board’s jurisdiction by necessary implication would go well beyond what is practically necessary to accomplish the legislative objective. In the language of Bastarache J. in *ATCO*, to extend the Board’s jurisdiction in this way



would engage “broadly drawn powers” which are outside the scope of the doctrine of jurisdiction by necessary implication (paragraph 16, above).

[52] Accordingly, I would answer Question Three that, even if the Board has authority to order Hydro to provide electrical service in Natuashish, the Board does not have jurisdiction to order Hydro to acquire title to the electrical assets from the Innu.

**Section 91(24) of the *Constitution Act, 1867***

[53] Since reference has been made to possible constitutional impediments to the Board’s jurisdiction in Natuashish, a reserve under the *Indian Act*, I would make the following observations. The basic principles are concisely stated in Hogg, *Constitutional Law of Canada*, fifth edition, supplemented (Toronto, ON: Thomson Reuters Canada Limited, 2007). Beginning with the application of provincial law, at 28.2(a), Hogg summarizes:

The general rule is that provincial laws apply to Indians and lands reserved for the Indians. ...

These decisions establish that the provincial Legislatures have the power to make their laws applicable to Indians and on Indian reserves, so long as the law is in relation to a matter coming within a provincial head of power. ...

[54] As applied to this case, with exceptions not relevant here, the Province has authority generally over the development and provision of electrical power in the Province (sections 92(13), 92(16) and 92A of the *Constitution Act, 1867*). That jurisdiction would extend to Natuashish unless an exception to the general rule applies.

[55] At 28.2(b) to (f), Hogg discusses exceptions to the general rule which may have the effect of ousting provincial jurisdiction. Of the five exceptions listed, only one may apply in the context of this case, that is, paramountcy. That exception is described at 28.2(d):

The third exception to the general rule that provincial laws apply to Indians and lands reserved for the Indians is the doctrine of federal paramountcy. If a provincial law is inconsistent with a provision of the Indian Act (or any other federal law), the provincial law is rendered inoperative by the doctrine of federal paramountcy.

[56] Accordingly, if any federal legislation, with particular attention to the provisions of the *Indian Act*, is inconsistent with the jurisdiction of the

Board or the operation of the *Public Utilities Act* or the *Electrical Power Control Act*, the federal law would apply.

## SUMMARY

[57] I would answer the questions put by the Board in the stated case as follows:

### Question Two

(1) If the electrical service provided by the Innu in Natuashish satisfies the definition of a public utility, a matter which the Board has authority to determine, and assuming there is no constitutional impediment to the application of the *Public Utilities Act*, the Board would have jurisdiction to apply the relevant provisions of the *Act*. If the Innu wish to discontinue the service, section 38 of the *Act* would apply and the written consent of the Board would be required.

(2) If the electrical service provided by the Innu in Natuashish does not satisfy the definition of a public utility, the Board would have jurisdiction by necessary implication to order Hydro to provide electrical service in that community only if power is not otherwise available to the residents.

### Question One

Where the answer to Question Two is that the Board would not have jurisdiction to order Hydro to provide regulated electrical services in Natuashish, the designation as a non-regulated business unit is not problematic; the designation is an appropriate accounting and reporting mechanism. The issue would not arise if Hydro were the electrical service provider in Natuashish.

### Question Three

Even if the Board had authority to order Hydro to provide electrical service in Natuashish, the Board does not have jurisdiction to order Hydro to acquire title to the electrical assets from the Innu.

---

B. G. Welsh J.A.

I Concur: \_\_\_\_\_

J. D. Green C.J.N.L.

I Concur: \_\_\_\_\_

C. W. White J.A.



# D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

D-2018-052

R-4008-2017

8 mai 2018

---

## PRÉSENTS :

Laurent Pilotto

Lise Duquette

Bernard Houle

Régisseurs

---

**Énergir, s.e.c.**

Demanderesse

et

**Personnes intéressées dont les noms apparaissent ci-après**

---

**Décision procédurale portant sur les enjeux, les demandes d'intervention, les budgets de participation, la demande de traitement confidentiel et le calendrier de traitement du dossier**

*Demande d'Énergir, s.e.c. concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et à la vente de gaz naturel renouvelable*



**Personnes intéressées :**

**Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec);**

**Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG);**

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);**

**Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);**

**Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ);**

**Stratégies énergétiques, Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique et Groupe d'initiatives et de Recherches Appliquées au Milieu (SÉ-AQLPA-GIRAM);**

**Union des consommateurs (UC);**

**Union des municipalités du Québec (UMQ).**

## 1. INTRODUCTION

[1] Le 7 juillet 2017, Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro ou le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et à la vente de gaz naturel renouvelable (GNR). Cette demande est présentée en vertu des articles 31 (5<sup>o</sup>), 48, 52 et 72 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>1</sup> (la Loi).

[2] Le 21 juillet 2017, la Régie rend sa décision procédurale D-2017-080<sup>2</sup> dans laquelle est établi le mode procédural qu'elle entend suivre pour examiner la demande.

[3] Le 12 septembre 2017, la Régie rend sa décision procédurale D-2017-097 par laquelle elle suspend temporairement le déroulement procédural du dossier jusqu'au 8 janvier 2018<sup>3</sup>.

[4] Le 16 novembre 2017, Gaz Métro dépose à la Régie une demande amendée.

[5] Le 11 janvier 2018, le Distributeur transmet une version réamendée de la demande en raison du changement de dénomination sociale de Société en commandite Gaz Métro par Énergir, s.e.c. (Énergir) annoncé le 29 novembre 2017.

[6] Le 24 janvier 2018, la Régie rend sa décision D-2018-006<sup>4</sup> par laquelle elle fixe un nouvel échéancier relatif à l'obtention du statut d'intervenant. Par cette décision, la Régie demande aux personnes intéressées, dans le cadre de leur demande d'intervention, de commenter notamment l'absence de cadre réglementaire quant à la quantité de GNR déterminée par règlement, ainsi que la priorité à accorder à l'examen de la demande. Énergir est également invitée à commenter ces éléments.

[7] Le 9 février 2018, Énergir transmet un nouvel amendement à sa demande.

---

<sup>1</sup> [RLRO, c. R-6.01](#).

<sup>2</sup> Pièce [A-0002](#).

<sup>3</sup> Pièce [A-0005](#).

<sup>4</sup> Pièce [A-0006](#).



[8] Les 14, 15 et 16 février 2018, l'ACEFQ, l'ACIG, la FCEI, le GRAME, le ROEÉ, SÉ-AQLPA-GIRAM, l'UC et l'UMQ déposent des demandes d'intervention accompagnées de budgets de participation.

[9] Le 22 février 2018, Énergir dépose ses commentaires relatifs aux demandes d'intervention, aux budgets de participation et aux questions de la Régie énoncées à sa décision D-2018-006.

[10] Le 27 février 2018, l'ACEFQ répond aux commentaires d'Énergir sur sa demande d'intervention.

[11] Le 7 mai 2018, le Distributeur amende à nouveau sa demande (la Demande) en raison de changements apportés à sa demande de traitement confidentiel de certaines informations contenues dans sa preuve.

[12] La présente décision porte sur les enjeux, les demandes d'intervention, les budgets de participation, la demande de traitement confidentiel et le calendrier de traitement du dossier.

## 2. CADRE RÉGLEMENTAIRE

[13] Dans sa décision D-2018-006, la Régie demandait aux personnes intéressées de commenter l'absence de cadre réglementaire complet aux fins du traitement de la Demande.

[14] Énergir reconnaît que le règlement pouvant être adopté par le gouvernement en vertu de l'article 112 (4) de la Loi n'a pas été publié. Elle considère cependant que les cadres légal et réglementaire, ainsi que la preuve soumise dans le présent dossier sont suffisamment étayés pour permettre à la Régie d'exercer pleinement les pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi et, ainsi, de statuer sur la Demande.

[15] Le Distributeur signale que l'article 5 de la Loi a été modifié en décembre 2016 et qu'il se lit désormais comme suit :

*« 5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif ».*

[le Distributeur souligne]

[16] Le Distributeur soutient que la Régie doit interpréter l'article 5 de la Loi de manière large et libérale. Selon lui, la précision apportée à cet article fait en sorte que l'ensemble des publications gouvernementales en lien avec la Politique énergétique 2030 font partie intégrante du cadre réglementaire s'appliquant à la Régie et que cette dernière doit les considérer lorsqu'elle détermine le cadre réglementaire applicable à une demande.

[17] Énergir soutient que les objectifs et plans d'action gouvernementaux sont très clairs et que la Régie doit en tenir compte. C'est d'ailleurs pourquoi, malgré l'absence d'un règlement adopté en vertu de l'article 112 (4) de la Loi, le Distributeur doit, considérant le libellé de l'article 5, être proactif et proposer des mesures relatives à l'achat et la vente de GNR.

[18] Selon l'ACIG, en l'absence du règlement auquel l'article 112 de la Loi fait référence, le cadre réglementaire relatif au GNR est exactement le même que celui qui s'applique pour les approvisionnements de gaz naturel en général. L'ACIG note que ni l'article 48, ni l'article 52 de la Loi ne font de distinction entre le GNR et le gaz naturel provenant d'autres sources. Elle soutient que la Régie a déjà le pouvoir d'approuver les conditions applicables à l'approvisionnement en GNR et qu'elle dispose de l'autorité juridique requise pour rendre une décision parfaitement valable relativement aux tarifs et autres conditions auxquels le GNR sera fourni, transporté et livré à la clientèle d'Énergir.

[19] La FCEI partage l'interrogation de la Régie quant à l'opportunité de traiter de la Demande en l'absence de cadre réglementaire complet. Elle lui recommande de suspendre l'étude du dossier jusqu'à l'adoption, par le gouvernement, du règlement prévu à la Loi. Puisque les conditions et modalités de l'approvisionnement et de la livraison de GNR seront

établies par le règlement, la FCEI estime qu'il serait prématuré de traiter la Demande à ce stade-ci.

[20] Bien que l'obligation relative à la quantité de GNR dont les distributeurs de gaz naturel doivent tenir compte dans leur plan d'approvisionnement n'ait pas encore été déterminée par règlement, le GRAME soutient qu'une cible minimale de 5 % à atteindre d'ici 2020 a été établie par le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles dans le Plan d'action de la Politique énergétique 2030. Le GRAME est donc d'avis que la connaissance de cette cible est suffisante pour établir le cadre d'examen de la Demande.

[21] Le ROÉÉ considère que la Régie est tenue de traiter la Demande selon l'état du droit actuel, sans spéculation sur l'adoption éventuelle et le contenu d'un règlement sur la quantité de GNR dont les distributeurs de gaz naturel devront tenir compte dans leur plan d'approvisionnement. Selon cette personne intéressée, même en l'absence d'un tel règlement, la Régie a déjà la compétence exclusive et le devoir d'examiner et de décider de la Demande.

[22] L'UC est d'avis que le règlement prévu à la Loi quant à l'achat et la vente de GNR pourrait ne laisser que bien peu de marge de manœuvre à la Régie et aux intervenants pour discuter de la proposition du Distributeur. Par souci d'efficacité, l'UC recommande à la Régie de suspendre le traitement de la Demande jusqu'à l'adoption du règlement et, le cas échéant, la mise à jour de la preuve du Distributeur pour en tenir compte. L'UC est d'avis qu'aucun enjeu majeur n'exige de précipiter l'étude de ce dossier.

[23] L'UMQ est d'avis que la Régie devrait entendre la Demande d'Énergir malgré l'absence de données précises quant à la quantité de GNR que celle-ci devra inclure dans son plan d'approvisionnement. L'UMQ estime qu'il en va du rôle de la Régie de permettre la mise en place de conditions favorables au démarrage d'une filière énergétique souhaitable pour le Québec.

### ***Opinion de la Régie***

[24] La Régie constate que les articles 48 et 52 de la Loi ne font pas de distinction entre le GNR et le gaz naturel de source fossile. Ainsi, le cadre réglementaire qu'elle doit considérer en l'instance est exactement le même que celui qu'elle utilise habituellement pour examiner les prix, les modalités et les tarifs découlant des autres sources d'approvisionnement en gaz naturel.

[25] Comme plusieurs l'ont fait remarquer, la position de la Régie depuis la décision *RNCREQ c. Régie de l'énergie et al.*<sup>5</sup> consiste à étudier les sujets qui doivent l'être en fonction du cadre réglementaire existant au moment de l'examen.

[26] La Régie l'exprimait ainsi dans sa décision D-2013-037<sup>6</sup> :

*« [34] Tel que mentionné précédemment, en février 2013, le gouvernement a présenté le Projet de loi à l'Assemblée nationale dans le but de mettre en œuvre la mesure transitoire annoncée dans le Budget, mais il n'a pas encore fait l'objet d'une adoption à ce jour. La Régie doit fixer les tarifs du Distributeur en fonction de la Loi actuellement en vigueur et non en fonction de modifications législatives à venir, d'autant plus qu'elle ne peut présumer de la teneur exacte et spécifique qu'auront les modifications législatives annoncées. À cet égard, la Régie se réfère à la décision du juge Barbeau de la Cour supérieure dans l'affaire *RNCREQ c. Régie de l'énergie et al.* [note de bas de page omise] :*

*“En l'espèce, à la date de l'audition le Gouvernement n'avait pas encore donné suite au rapport (avis) de la Régie à ce dernier : à quel moment le fera-t-il, personne n'en sait rien. La loi n'ayant pas été modifiée à la date de la décision prononcée, la Régie se devait de l'appliquer; sa juridiction ou compétence n'étant nullement restreinte ni abrogée à ce moment.” ».*

[nous soulignons]

[27] Est-ce que l'article 5 de la Loi, tel que modifié depuis décembre 2016, a pour effet de modifier le cadre réglementaire en vertu duquel la Régie doit rendre ses décisions, comme le prétend Énergir?

[28] La réponse à cette question doit être négative.

[29] La jurisprudence de la Régie a établi depuis longtemps que l'article 5 de la Loi n'est pas attributif de compétence, mais qu'il constitue une toile de fond, un énoncé législatif des préoccupations que la Régie doit avoir en tête dans l'exercice de ses fonctions<sup>7</sup>. Par sa

---

<sup>5</sup> 1999 IIJCAN 11714 (QC CS). Ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel le 10 mai 2001 : 2001 CANLII 8985 (QC CA).

<sup>6</sup> Dossier R-3814-2012, décision [D-2013-037](#), p. 19.

<sup>7</sup> Dossier R-3652-2007, décision [D-2008-037](#), p. 7.

décision D-2016-043, la Régie a souligné que l'article 5 de la Loi énonce la façon dont elle doit exercer sa compétence<sup>8</sup>.

[30] Tout comme les autres préoccupations mentionnées à l'article 5 de la Loi, le respect des objectifs des Politiques énergétiques sera certainement un facteur dont la Régie tiendra compte en examinant la Demande. Cependant, en l'absence de règlement spécifique relatif au GNR, le cadre réglementaire dans lequel cette dernière s'inscrit repose sur les articles 48 et 52 de la Loi.

[31] Comme le mentionne l'ACIG, ce cadre réglementaire permet de traiter de transactions d'achat de GNR à des fins de revente aux clients du Distributeur. Il donne également l'autorité nécessaire à la Régie pour rendre une décision relative aux tarifs et autres conditions auxquels le GNR est fourni, transporté et livré à la clientèle et ce sont ces sujets, avec leurs caractéristiques, qui seront à l'étude dans le présent dossier. Ils seront cependant étudiés à l'aune des tests déjà mis en place par le cadre réglementaire actuel.

### 3. ENJEUX

[32] La Demande d'Énergir vise à élargir l'offre de GNR au Québec et la rendre disponible au plus grand bassin de clients possible. Pour y arriver, deux objectifs sont poursuivis par le Distributeur :

1. pour les clients : faciliter la consommation volontaire de GNR pour les clients intéressés à valoriser cette énergie renouvelable;
2. pour les producteurs : envoyer un signal de prix aux producteurs, qui encourage la production de GNR<sup>9</sup>.

[33] Compte tenu du cadre réglementaire actuel, la Régie considère que le présent dossier porte sur la mise en place d'un tarif et de conditions de service spécifiques visant à permettre et faciliter, pour les clients d'Énergir, l'acquisition volontaire de GNR.

---

<sup>8</sup> Dossier R-3960-2016, décision [D-2016-043](#), p. 14.

<sup>9</sup> Pièce [B-0022](#), p. 6.

[34] La Régie estime qu'un des enjeux principaux du présent dossier concerne le traitement du surcoût que les clients participants sont prêts à assumer pour l'achat de GNR. Ce surcoût est lié au mode de production de ce gaz naturel et non à la consommation spécifique de la molécule de GNR.

[35] Par ailleurs, la Régie rappelle que la molécule de GNR est identique à la molécule provenant de source fossile et interchangeable avec celle-ci. Elle estime donc qu'un débat portant sur l'identification de la molécule de gaz naturel réellement consommée par un client souhaitant consommer du GNR, s'il devait être fait, n'est pas pertinent au présent dossier. La Régie ne retient donc pas cet enjeu.

[36] D'autre part, la Régie juge que la nature des intrants utilisés ou le mode de production du GNR ne sont pas pertinents à l'examen des propositions objets du présent dossier. Elle ne retient donc pas cet enjeu.

[37] De la preuve déposée au dossier, la Régie identifie les grands enjeux suivants :

- la méthode de calcul du prix d'acquisition du GNR aux fins de l'application du tarif de GNR;
- la fonctionnalisation des coûts encourus par Énergir reliés à l'offre de GNR;
- le suivi des ventes de GNR;
- l'impact des déséquilibres volumétriques de GNR;
- les modifications aux conditions de service reliées à l'offre de GNR;
- les composantes et le cadre contractuel des contrats d'approvisionnement de GNR;
- la durée de vie utile du GNR;
- la création et le mode de disposition de comptes de frais reportés (CFR).

[38] Comme mentionné à la section précédente, la Régie est d'opinion qu'elle doit traiter la Demande en fonction du cadre réglementaire tel qu'il existe présentement. Or, la Demande est plutôt basée sur des assises réglementaires anticipées. La Régie estime que cette discordance d'assise réglementaire pourrait remettre en question la structure même de la Demande.

[39] Dans ces circonstances, elle croit opportun, avant d'examiner précisément la Demande, de bien établir les paramètres et caractéristiques du dossier en étudiant les

diverses options de tarifs et de conditions de service relatives à la fourniture, au transport et à la livraison par lesquelles le GNR peut être offert à la clientèle d'Énergir. Par exemple :

- fourniture GNR par Énergir de type « tarif GNR » selon la proposition d'Énergir;
- fourniture GNR de type « prix fixes »;
- fourniture de type « Achat direct par la clientèle » où le client peut s'approvisionner:
  - directement auprès d'un site de production,
  - par un courtier reconnu,
  - par une filiale d'Énergir dans des activités non réglementées.

[40] La Régie estime qu'il est important de considérer ces options en fonction des éléments ou des caractéristiques du tarif GNR qui permettent d'assurer le respect de la Loi, plus particulièrement ses articles 31 (1)(2.1) et 52.

[41] Elle devra également tenir compte de :

- la détermination des éléments de coûts qui devraient être pris en compte dans le prix de fourniture du GNR;
- la réciprocité des conditions de service entre un service de fourniture de GNR offert par un courtier et le service de fourniture de GNR offert par le Distributeur;
- l'admissibilité au tarif de GNR et les impacts réglementaires.

[42] À ces fins, la Régie convoque une audience **les 14 et 15 juin 2018 à 9 h 00** dans la salle Krieghoff de ses bureaux de Montréal afin d'entendre la position des participants sur :

- la meilleure option ou le meilleur portefeuille d'options de tarifs et de conditions de service relatifs à la fourniture, au transport et à la livraison par lesquels le GNR peut être offert à la clientèle d'Énergir;
- les éléments ou les caractéristiques du tarif GNR proposé qui permettent d'assurer le respect de la Loi;
- les éléments de coûts à être pris en compte pour le prix de fourniture du GNR, les éléments de réciprocité entre un service offert par un courtier et celui offert par Énergir, ainsi que les conditions d'admissibilité des clients au tarif GNR.

[43] La Régie demande aux participants de transmettre leur document de réflexion sur les éléments mentionnés au paragraphe précédent **d'ici le 31 mai 2018 à 16 h.**

[44] La détermination que fera la Régie de ces paramètres et caractéristiques de l'offre en GNR par Énergir pourrait avoir un impact sur les services offerts par les courtiers en gaz naturel et en GNR. En conséquence, la Régie ordonne à Énergir de communiquer par écrit, **au plus tard le 11 mai 2018 à 12 h**, avec l'ensemble des courtiers qu'elle sait être actifs auprès de sa clientèle afin de leur faire part du dossier, de leur remettre copie de la présente décision et d'en aviser la Régie le même jour. Ces derniers seront autorisés à participer à l'audience prévue les 14 et 15 juin 2018.

#### 4. RECONNAISSANCE DES INTERVENANTS ET BUDGETS DE PARTICIPATION

[45] L'ACEFQ, l'ACIG, la FCEI, le GRAME, le ROÉÉ, SÉ-AQLPA-GIRAM, l'UC et l'UMQ ont déposé des demandes d'intervention conformément au *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*<sup>10</sup> (le Règlement). Comme demandé par la Régie dans sa décision D-2018-006, ces demandes sont accompagnées d'un budget de participation, conformément au *Guide de paiement des frais 2012* (le Guide)<sup>11</sup>.

[46] L'article 16 du Règlement prévoit que la personne intéressée qui souhaite intervenir dans un dossier doit notamment indiquer les éléments suivants :

« [...]

2° *la nature de son intérêt;*

3° *les motifs à l'appui de son intervention;*

4° *les sujets dont elle entend traiter et, de façon sommaire, les conclusions qu'elle recherche ou les recommandations qu'elle propose;*

[...]

7° *s'il y a lieu, sa représentativité* ».

---

<sup>10</sup> [RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1.](#)

<sup>11</sup> [Guide de paiement des frais 2012.](#)



[47] L'article 19 du Règlement mentionne également que :

*« Lorsque la Régie accorde à la personne intéressée le statut d'intervenant, elle détermine, si elle le juge nécessaire, le cadre de sa participation en fonction de son intérêt, de la nature et de l'importance des enjeux qu'elle aborde, des sujets que la Régie estime pertinents ainsi qu'en fonction de l'intérêt public ».*

[48] En application de ces dispositions, la Régie soulignait, dans sa décision D-2014-117, ce qui suit :

*« [10] En vertu de ces articles, la Régie accorde le statut d'intervenant à une personne intéressée lorsqu'elle juge que la nature de l'intérêt de cette dernière est en lien avec les enjeux prévus au dossier. De plus, elle doit considérer que les représentations de cette personne permettent d'éclairer la Régie dans l'examen du dossier »<sup>12</sup>.*

**[49] La Régie est d'avis que l'ACEFQ, l'ACIG, la FCEI, le GRAME, l'UC et l'UMQ ont démontré un intérêt à intervenir au présent dossier. En conséquence, elle leur accorde le statut d'intervenant.**

[50] Cependant, en ce qui concerne l'intervention du GRAME, la Régie limite les sujets dont il pourra traiter à la méthode et aux marchés qui seront privilégiés pour écouler l'inventaire de GNR ainsi qu'au traitement des coûts de gestion des modalités d'adhésion au tarif GNR. Elle enjoint donc le GRAME à ne retenir les services que d'un seul analyste et à réduire le nombre d'heures budgétées pour la préparation de son avocat et de son analyste.

[51] Le ROEE présente la nature de son intérêt de la façon suivante :

*« 20. [...] le ROEE tient à s'assurer que les modalités du tarif régressif ne permettent pas à certains producteurs de produire sans respecter la hiérarchisation des 3RV.*

*21. [...] notre regroupement tient à assurer qu'une hiérarchisation des 3RV prime sur l'augmentation de la fourniture du gaz naturel renouvelable [note de bas de page omise].*

---

<sup>12</sup> Dossier R-3888-2014, décision [D-2014-117](#), p. 6.

[...]

*30. Le ROÉÉ considère qu'une éventuelle proposition mitoyenne qui inclut principalement une tarification volontaire, mais qui inclut aussi une part de socialisation d'éventuels surplus serait plus juste et équitable et favoriserait le développement de la filière de GNR sur le territoire. Le ROÉÉ fera donc des recommandations en ce sens »<sup>13</sup>.*

[52] Tel qu'indiqué précédemment, le présent dossier traite des modalités de mise en place d'un tarif et de conditions de service spécifiques visant à faciliter l'acquisition volontaire de GNR par des clients d'Énergir.

[53] Bien que le développement de la filière de GNR puisse résulter de la mise en place d'un tel tarif, il ne constitue pas l'objectif du présent dossier et n'est donc pas un enjeu pertinent à l'examen de la Demande. Considérant également que le mode de production de GNR n'est pas un enjeu retenu par la Régie dans ce dossier, cette dernière estime que la nature des intérêts exprimés par le ROÉÉ n'est pas en lien avec l'éclairage qu'elle recherche. **En conséquence, la Régie rejette la demande d'intervention du ROÉÉ.**

[54] SÉ-AQLPA-GIRAM présente la nature de son intérêt de la façon suivante :

*« Le modèle d'affaires de tarif de gaz naturel renouvelable (GNR) qu'Énergir propose nous apparaît fondamentalement vicié et nuisible à l'essor du gaz naturel renouvelable (biométhane) au Québec.*

*En effet, Énergir souhaite vendre une partie de son gaz (jusqu'à concurrence du volume total de biométhane qu'elle achète dans son réseau et qui est mêlé à l'ensemble de son gaz) à un prix plus élevé, en qualifiant cette partie de gaz comme étant du biométhane, lui attribuant ainsi une étiquette verte que les clients pourront invoquer à des fins de marketing. La qualification de cette partie de gaz comme étant du biométhane sera toutefois, dans les faits, trompeuse et ne correspondra pas à la composition réelle du gaz.*

*On pourrait ainsi même se retrouver dans des situations où des clients payant ce tarif supplémentaire pourront faussement prétendre être totalement alimenté en gaz naturel renouvelable, même dans les cas où, physiquement, il serait impossible que*

---

<sup>13</sup> Pièce [C-ROÉÉ-0002](#), p. 5 et 7.

*le gaz ainsi acheté comporte du biométhane, vu la localisation des conduites et la direction du flux.*

*Au mieux, le gaz acheté par ces clients payant un tarif supplémentaire sera de composition identique à l'ensemble du gaz vendu sur le réseau »<sup>14</sup>.*

[55] Comme mentionné précédemment, l'identification de la provenance de la molécule réellement consommée par un client n'est pas un enjeu retenu au présent dossier. La Régie estime donc que la nature des intérêts exprimés par SÉ-AQLPA-GIRAM n'est pas en lien avec l'éclairage qu'elle recherche. **En conséquence, la Régie rejette la demande d'intervention de SÉ-AQLPA-GIRAM.**

[56] La Régie note que les budgets de participation soumis par les intervenants reconnus varient entre 13 043 \$ et 36 483 \$.

[57] Considérant les conclusions de la présente décision quant aux enjeux retenus au dossier, les budgets de participation de certains intervenants devraient être ajustés.

[58] La Régie rappelle que lors de l'octroi des frais, elle jugera du caractère nécessaire et raisonnable des frais encourus et de l'utilité de la participation des intervenants à ses délibérations, selon les critères prévus au Guide.

## **5. DEMANDE DE TRAITEMENT CONFIDENTIEL**

[59] Le Distributeur demande à la Régie d'interdire, pour une durée indéterminée, la divulgation, la publication et la diffusion des informations caviardées aux pages 34 et 35 de la pièce B-0014, aux pages 1 et 2 de l'annexe 3 ainsi qu'à l'annexe 4 de cette pièce, qui ont été déposées sous pli confidentiel à la pièce B-0015. Cette demande de traitement confidentiel vise également les informations caviardées aux pages 36 et 37 de la pièce B-0022, aux pages 1 et 2 de l'annexe 3 ainsi qu'à l'annexe 4 de cette pièce, qui ont été déposées sous pli confidentiel à la pièce B-0021.

---

<sup>14</sup> Pièce [C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0005](#), p. 2.

[60] La demande de traitement confidentiel est soutenue par une déclaration écrite sous serment de M. Vincent Regnault, Directeur, Transport et Approvisionnement gazier chez Énergir.

[61] Aucune personne intéressée au dossier n'a contesté la demande de traitement confidentiel.

[62] Compte tenu de la nature commerciale de certaines de ces informations et des engagements de confidentialité pris par Énergir auprès de ses fournisseurs, la Régie accueille la demande de traitement confidentiel des informations caviardées aux pièces B-0014 et B-0022 et qui ont été déposées sous pli confidentiel, respectivement, aux pièces B-0015 et B-0021. Cependant, considérant la nature de ces informations, elle limite le traitement confidentiel demandé à une durée de cinq ans à compter de la présente décision.

## 6. CALENDRIER

[63] La Régie fixe le calendrier suivant pour la première étape de traitement du dossier.

Le 11 mai 2018, à 12 h	Communication de la décision par écrit aux courtiers et confirmation de cette communication auprès de la Régie
Le 31 mai 2018, à 12 h	Date limite pour le dépôt d'un document de réflexion des participants sur les éléments mentionnés au paragraphe 42 de la décision
Les 14 et 15 juin 2018, dès 9 h	Audience

Elle établira ultérieurement les échéances des étapes subséquentes de traitement de la Demande.

[64] **Pour ces motifs,**

**La Régie de l'énergie :**

**ACCORDE** le statut d'intervenant à l'ACEFQ, l'ACIG, la FCEI, le GRAME, l'UC et l'UMQ;

**REJETTE** les demandes d'intervention du ROÉÉ et de SÉ-AQLPA-GIRAM;

**FIXE** le calendrier de traitement prévu à la section 6 de la présente décision;

**INTERDIT** pour une durée de cinq ans à compter de la présente décision, la divulgation, la publication et la diffusion des informations caviardées aux pages 34 et 35 de la pièce B-0014, aux pages 1 et 2 de l'annexe 3 et à l'annexe 4 de cette pièce, qui ont été déposées sous pli confidentiel à la pièce B-0015, ainsi qu'aux pages 36 et 37 de la pièce B-0022, aux pages 1 et 2 de l'annexe 3 et à l'annexe 4 de cette pièce, qui ont été déposées sous pli confidentiel à la pièce B-0021;

**DONNE** les instructions suivantes aux participants :

- déposer la documentation écrite par le biais du Système de dépôt électronique de la Régie, conformément aux prescriptions y afférentes,
- transmettre la documentation écrite en 8 copies au Secrétariat de la Régie, avec copie à Énergir,
- transmettre les données chiffrées en format Excel.

Laurent Pilotto

Régisseur

Lise Duquette

Régisseur

Bernard Houle

Régisseur

**Représentants :**

**Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec) représentée par M<sup>e</sup> Denis Falardeau;**

**Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG) représentée par M<sup>e</sup> Guy Sarault;**

**Énergir, s.e.c. représentée par M<sup>e</sup> Hugo Sigouin-Plasse;**

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M<sup>e</sup> Pierre-Olivier Charlebois;**

**Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M<sup>e</sup> Geneviève Paquet;**

**Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) représenté par M<sup>e</sup> Franklin S. Gertler;**

**Stratégies énergétiques, Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique et Groupe d'initiatives et de Recherches Appliquées au Milieu (SÉ-AQLPA-GIRAM) représenté par M<sup>e</sup> Dominique Neuman;**

**Union des consommateurs (UC) représentée par M<sup>e</sup> Hélène Sicard;**

**Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par M<sup>e</sup> Catherine Rousseau.**