

A-335-77

A-335-77

Interprovincial Pipe Line Limited (Applicant)
(Appellant)

v.

National Energy Board (Respondent)

Court of Appeal, Heald and Le Dain JJ. and Kelly D.J.—Toronto, June 20; Ottawa, August 17, 1977.

Jurisdiction — Appeal from National Energy Board order — Whether or not Board can order preparation and filing of information in documentary form not already in existence — National Energy Board Act, R.S.C. 1970, c. N-6, ss. 10(3), 14(2), 18, 24, 50, 52, 53, 54, 55 — National Energy Board Rules of Practice and Procedure, SOR/72-413, ss. 3(1), 5.1 — Inquiries Act, R.S.C. 1970, c. I-13, s. 4.

This is an appeal pursuant to section 18 of the *National Energy Board Act*, from an order of the National Energy Board directing the appellant to file with the Board certain information relating to its wholly-owned subsidiary in the United States. Leave to appeal was granted to consider the issue of the Board's statutory authority to order the preparation and filing of information in a documentary form that is not already in existence.

Held, the appeal is dismissed. It is questionable whether the Board can claim to be exercising the powers of inquiry conferred for purposes of Part II when exercising its jurisdiction under Part IV. There is no clearly explicit authority in the Act or Rules for the power exercised by the Board in the present case, but given the practical necessity of such power it exists by necessary implication from the nature of the regulatory authority that has been conferred on the Board. To deny the Board this power and to deny application of such power to information that is available to and under control of appellant by virtue of its control of and common management with its subsidiary would defeat the purposes of the statute. The allocation of costs and charges between appellant and its subsidiary is of essential concern to the Board and the information sought is relevant to that concern.

APPEAL.

COUNSEL:

John W. Brown, Q.C., and *J. A. Hodgson* for appellant.

Ian Blue and *Miss A. Bigué* for respondent.

William G. Burke-Robertson, Q.C., for British Columbia Energy Commission.

D. H. Rogers for Ministry of Energy for Ontario.

SOLICITORS:

Blake, Cassels & Graydon, Toronto, for appellant.

Interprovincial Pipe Line Limited (Requérante)
(Appelante)

a c.

L'Office national de l'énergie (Intimé)

Cour d'appel, les juges Heald et Le Dain et le juge suppléant Kelly—Toronto, le 20 juin; Ottawa, le 17 août 1977.

Compétence — Appel contre une décision de l'Office national de l'énergie — L'Office peut-il ordonner la préparation et la production de renseignements dans une forme qui n'existe pas déjà? — Loi sur l'Office national de l'énergie, S.R.C. 1970, c. N-6, art. 10(3), 14(2), 18, 24, 50, 52, 53, 54, 55 — Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie, DORS/72-413, art. 3(1), 5.1 — Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1970, c. I-13, art. 4.

Il s'agit d'un appel interjeté en vertu de l'article 18 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, d'une ordonnance de l'Office national de l'énergie enjoignant à l'appelante de produire auprès de l'Office certains renseignements concernant sa filiale exclusive aux États-Unis. La permission d'interjeter appel a été accordée afin de savoir si la loi permet à l'Office d'ordonner la préparation et la production de renseignements dans une forme qui n'existe pas déjà.

Arrêt: l'appel est rejeté. On peut douter du pouvoir de l'Office de recourir aux pouvoirs d'enquête accordés aux fins de la Partie II lorsqu'il exerce sa compétence en vertu de la Partie IV. Ni la Loi ni les Règles ne permettent expressément de recourir au pouvoir exercé par l'Office en l'espèce, mais étant donné la nécessité pratique de l'exercice d'un tel pouvoir, il faut nécessairement conclure à son existence si on se base sur la nature du pouvoir de réglementation accordé à l'Office. Refuser à l'Office ce pouvoir et refuser l'exercice d'un tel pouvoir relativement à des renseignements qui sont à la disposition de l'appelante et sous son contrôle en vertu de sa suprématie sur sa filiale et de leur administration commune, serait déjouer les fins de la loi. La répartition des frais et des tarifs entre l'appelante et sa filiale représente un intérêt essentiel pour l'Office et les renseignements demandés sont pertinents à cet égard.

APPEL.

h

AVOCATS.

John W. Brown, c.r., et *J. A. Hodgson* pour l'appelante.

Ian Blue et *M^{lle} A. Bigué* pour l'intimé.

William G. Burke-Robertson, c.r., pour British Columbia Energy Commission.

D. H. Rogers, pour le ministère de l'Énergie de l'Ontario.

j

PROCUREURS:

Blake, Cassels & Graydon, Toronto, pour l'appelante.

Cassels, Brock, Toronto, for respondent.
Burke-Robertson, Chadwick & Ritchie,
 Ottawa, for British Columbia Energy Com-
 mission.
Thomson, Rogers, Toronto, for Ministry of *a*
 Energy for Ontario.

Cassels, Brock, Toronto, pour l'intimé.
Burke-Robertson, Chadwick & Ritchie,
 Ottawa, pour British Columbia Energy
 Commission.
Thomson, Rogers, Toronto, pour le ministère
 de l'Énergie de l'Ontario.

*The following are the reasons for judgment
 rendered in English by*

LE DAIN J.: This is an appeal pursuant to
 section 18 of the *National Energy Board Act*,
 R.S.C. 1970, c. N-6, from an order of the National
 Energy Board directing the appellant, Interprovin-
 cial Pipe Line Limited (hereinafter referred to as *c*
 "Interprovincial") to file with the Board certain
 information relating to its wholly-owned subsidiary
 in the United States of America, Lakehead Pipe
 Line Company Inc. (hereinafter referred to as
 "Lakehead").

Interprovincial, a company incorporated by Act
 of Parliament and continued under the *Canada*
Corporations Act, R.S.C. 1970, c. C-32, owns and
 operates a pipeline system in Canada for the trans-
 mission of crude oil and other liquid hydrocarbons. *e*
 The system runs from Edmonton, Alberta, to a
 point on the International Boundary between
 Canada and the United States near Gretna,
 Manitoba, and from a point on the International *f*
 Boundary in the St. Clair River near Sarnia,
 Ontario, to Port Credit, Ontario. It has a branch
 line running from Westover, Ontario, to a point on
 the International Boundary in the Niagara River
 near Chippewa, Ontario, as well as an extension *g*
 from Sarnia to Montreal.

Lakehead, its wholly-owned subsidiary incorpo-
 rated under the laws of the state of Delaware, *h*
 owns and operates a pipeline system for carrying
 similar products in the United States. The Lake-
 head system commences at a point on the Interna-
 tional Boundary between Canada and the United
 States near Gretna, Manitoba, and traverses the
 states of North Dakota and Minnesota to Super-
 ior, Wisconsin. From Superior, a northerly line
 crosses the states of Wisconsin and Michigan to a
 point on the International Boundary in the St.
 Clair River. A southerly line extends from Super-
 ior across the states of Wisconsin, Illinois and *i*
 Indiana around the southerly tip of Lake Michigan *j*

*Ce qui suit est la version française des motifs
 du jugement rendus par*

LE JUGE LE DAIN: Il s'agit d'un appel interjeté
 en vertu de l'article 18 de la *Loi sur l'Office*
national de l'énergie, S.R.C. 1970, c. N-6, d'une
 ordonnance de l'Office national de l'énergie enjo-
 gnant à l'appelante, Interprovincial Pipe Line *c*
 Limited, (ci-après appelée «Interprovincial») de
 produire auprès de l'Office certains renseigne-
 ments concernant sa filiale exclusive aux États-
 Unis d'Amérique, Lakehead Pipe Line Company *d*
 Inc. (ci-après appelée «Lakehead»).

Interprovincial, une compagnie constituée par
 Loi du Parlement et dont l'existence se poursuit en
 vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*,
 S.R.C. 1970, c. C-32, possède et exploite un réseau
 de pipe-lines au Canada pour le transport du
 pétrole brut et d'autres hydrocarbures liquides. *e*
 Le réseau s'étend depuis Edmonton (Alberta) jusqu'à
 un endroit de la frontière entre le Canada et les
 États-Unis près de Gretna (Manitoba) et depuis *f*
 un endroit de la frontière dans la rivière Saint-
 Clair près de Sarnia (Ontario) jusqu'à Port Credit
 (Ontario). Il a un embranchement qui s'étend de
 Westover (Ontario) jusqu'à un endroit de la fronti-
 ère dans la rivière Niagara près de Chippewa
 (Ontario), de même qu'une prolongation de Sarnia
 à Montréal.

Lakehead, sa filiale exclusive constituée en
 vertu des lois de l'État du Delaware, possède et
 exploite un réseau de pipe-lines pour le transport
 de produits semblables aux États-Unis. Le réseau
 Lakehead s'étend depuis un endroit de la frontière
 entre le Canada et les États-Unis près de Gretna
 (Manitoba) et traverse les États du Dakota du
 Nord et du Minnesota jusqu'à Superior (Wiscon-
 sin). A partir de Superior, un embranchement au
 nord traverse les États du Wisconsin et du Michi-
 gan jusqu'à un endroit de la frontière dans la
 rivière Saint-Clair. Un embranchement au sud
 s'étend depuis Superior et traverse les États du
 Wisconsin, de l'Illinois et de l'Indiana, contour-

and across the state of Michigan to a point on the International Boundary in the St. Clair River immediately downstream of the northerly line. The pipeline commences again at a point on the International Boundary in the west branch of the Niagara River and extends to refineries in Buffalo.

The Interprovincial and Lakehead systems connect at the points referred to above on the International Boundary near Gretna, Manitoba, in the west, and near Sarnia and Niagara Falls in the east. The Lakehead system makes deliveries in the United States, but it also forms an essential part of the integrated system by which crude oil and other liquid hydrocarbons are transmitted from western Canada to the Provinces of Ontario and Quebec.

Interprovincial is subject in respect of its interprovincial pipeline to the regulatory jurisdiction of the National Energy Board and Lakehead is subject in respect of its pipeline to the regulatory jurisdiction of the Interstate Commerce Commission of the United States. The tariffs filed by Interprovincial with the Board include joint tariffs entitled

INTERPROVINCIAL PIPE LINE LIMITED
in connection with
Lakehead Pipe Line Company, Inc.

and covering through transportation from points in western Canada to points in eastern Canada. The precise extent of the Board's jurisdiction with respect to such joint tariffs is not in issue on this appeal.

The order appealed from arises out of a rate hearing which the Board ordered of its own motion to determine whether the tolls charged by Interprovincial are just and reasonable and whether Interprovincial makes any unjust discrimination in tolls, service or facilities against any person or locality. The authority for such a hearing exists under Part IV of the *National Energy Board Act*, and in particular, in virtue of sections 50, 52, 53, 54 and 55 thereof¹. Subsection 14(2) of the Act

¹ 50. The Board may make orders with respect to all matters relating to traffic, tolls or tariffs.

52. 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.

(Continued on next page)

nant l'extrémité sud du lac Michigan et traversant l'État du Michigan jusqu'à un endroit de la frontière dans la rivière Saint-Clair immédiatement en aval de l'embranchement du nord. Le pipe-line s'étend encore d'un point de la frontière dans la partie ouest de la rivière Niagara jusqu'aux raffineries à Buffalo.

Les réseaux Interprovincial et Lakehead se rencontrent aux points susmentionnés de la frontière près de Gretna (Manitoba) à l'ouest, et près de Sarnia et de Niagara Falls à l'est. Le réseau Lakehead fait des livraisons aux États-Unis, mais il constitue également une partie essentielle du réseau intégré par lequel on transporte le pétrole brut et d'autres hydrocarbures liquides de l'ouest du Canada aux provinces de l'Ontario et du Québec.

Relativement à ses pipe-lines entre les provinces, Interprovincial est assujettie au pouvoir de réglementation de l'Office national de l'énergie et Lakehead est assujettie quant à ses pipe-lines au pouvoir de réglementation de l'Interstate Commerce Commission des États-Unis. Les tarifs qu'Interprovincial a produits auprès de l'Office comprennent des tarifs communs désignés par

INTERPROVINCIAL PIPE LINE LIMITED
en liaison avec
Lakehead Pipe Line Company, Inc.

et s'appliquent au transport depuis certains endroits de l'ouest du Canada à certains endroits de l'est du Canada. On n'a pas soulevé dans cet appel l'étendue exacte de la compétence de l'Office relativement à ces tarifs communs.

L'ordonnance dont on interjette appel résulte d'une audience portant sur le tarif dont l'Office a ordonné la tenue de son propre chef pour déterminer si les droits imposés par Interprovincial sont justes et raisonnables et si Interprovincial ne fait pas à l'égard d'une personne ou d'une localité, de différenciation injuste dans les droits, le service ou les aménagements. La Partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et en particulier ses articles 50, 52, 53, 54 et 55¹ accordent le pouvoir

¹ 50. L'Office peut rendre des ordonnances sur tous les sujets relatifs au mouvement, aux droits ou tarifs.

52. Tous les droits doivent être justes et raisonnables, et ils doivent toujours, dans des circonstances et conditions fondamentalement semblables, à l'égard de tout le mouvement d'une même nature opéré sur le même parcours, être imposés également à toutes personnes, au même taux.

(Suite à la page suivante)

provides² that the Board may act of its own motion to exercise its jurisdiction under the Act. Interprovincial does not in these proceedings challenge the authority of the Board to conduct the rate hearing that it has initiated in the present case.

The issue on appeal is the authority of the Board to compel Interprovincial to file certain information related to Lakehead. The information is specified in the Board's Order No. PO-5-RH-2-76 dated February 10, 1977 as follows:

1. Information for Lakehead Pipe Line Company Inc. for 1975 and 1976 similar to the information already provided respecting Interprovincial contained in Exhibits 19(A) and 19(E).
2. An up to date, physical description and systems map of the facilities owned by Lakehead Pipe Line Company Inc., including laterals, tankage, loading and delivery points.
3. The actual throughputs by product to delivery points of Lakehead Pipe Line Company Inc.'s systems for the year 1976.
4. Lakehead Pipe Line Company Inc.'s tariff curves, including supporting data and information as to the method used in developing the historic curve.
5. Calculations supporting Lakehead Pipe Line Company Inc.'s minimum charge, its cost additives for specific movements to specific areas and its oil allowance.

Interprovincial applied to this Court for leave to appeal from the Board's order pursuant to section 18 of the Act upon the following grounds:

(Continued from previous page)

53. The Board may disallow any tariff or any portion thereof that it considers to be contrary to any of the provisions of this Act or to any order of the Board, and may require a company, within a prescribed time, to substitute a tariff satisfactory to the Board in lieu thereof, or may prescribe other tariffs in lieu of the tariff or portion thereof so disallowed.

54. The Board may suspend any tariff or any portion thereof before or after the tariff goes into effect.

55. A company shall not make any unjust discrimination in tolls, service or facilities against any person or locality.

² 14. (1) . . .

(2) The Board may of its own motion inquire into, hear and determine any matter or thing that under this Act it may inquire into, hear and determine.

de tenir une telle audience. Le paragraphe 14(2)² de la Loi prévoit que l'Office peut de sa propre initiative exercer sa compétence en vertu de la Loi. Interprovincial ne conteste pas dans ces procédures le pouvoir de l'Office de mener l'audience sur le tarif qu'elle a entamée dans la présente affaire.

La question en litige dans cet appel est le pouvoir de l'Office de contraindre Interprovincial à produire certains renseignements concernant Lakehead. L'ordonnance n° PO-5-RH-2-76 de l'Office en date du 10 février 1977 précise ainsi les renseignements:

1. Des renseignements concernant la Lakehead Pipe Line Company Inc. pour 1975 et 1976, semblables à ceux déjà fournis au sujet de l'Interprovincial et inclus dans les documents 19(A) et 19(E).
2. Une description physique détaillée et une carte de réseau des installations appartenant à la Lakehead Pipe Line Company Inc., y compris les antennes et les points de stockage, de chargement et de livraison.
3. Les débits réels par produit aux points de livraison des réseaux de la Lakehead Pipe Line Company Inc., pour l'année 1976.
4. Les courbes de tarification de la Lakehead Pipe Line Company Inc., y compris les données et informations justificatives concernant la méthode utilisée pour établir la courbe récapitulative.
5. Les calculs justifiant le prix minimal de la Lakehead Pipe Line Company Inc., de même que ses coûts supplémentaires pour des acheminements particuliers vers des régions précises et les quantités de pétrole dont la perte ou la consommation lui sont attribuées.

Interprovincial a demandé à cette cour la permission d'interjeter appel de l'ordonnance de l'Office en vertu de l'article 18 de la Loi en invoquant les motifs suivants:

(Suite de la page précédente)

53. L'Office peut rejeter tout tarif ou une partie d'un tarif qu'il estime contraire à une disposition quelconque de la présente loi ou à une ordonnance de l'Office, et il peut exiger qu'une compagnie y substitue, dans un délai prescrit, un tarif qu'il juge satisfaisant, ou il peut prescrire d'autres tarifs au lieu du tarif ainsi rejeté en totalité ou en partie.

54. L'Office peut suspendre l'application de tout tarif ou de toute partie de tarif avant ou après l'entrée en vigueur de ce dernier.

55. Une compagnie ne doit faire, à l'égard d'une personne ou d'une localité, aucune différenciation injuste dans les droits, le service ou les aménagements.

² 14. (1) . . .

(2) L'Office peut de sa propre initiative examiner, entendre et décider toute question ou chose qu'il lui est loisible d'examiner, d'entendre et de décider aux termes de la présente loi.

1. That the National Energy Board has no jurisdiction over Lakehead Pipe Line Company Inc. (hereinafter referred to for convenience as "Lakehead") and accordingly the National Energy Board erred in law and exceeded its jurisdiction in directing the applicant to file information respecting the costs underlying the tariffs and tolls charged by Lakehead.

2. That the National Energy Board erred in law in holding that it had sufficient jurisdiction over joint tariffs to enable it to require the production of information relating to the operations of a pipeline located in the United States of America and owned and operated by Lakehead.

3. That the National Energy Board erred in law in holding that it had jurisdiction to order the applicant to produce information relating to the operation of a subsidiary company which carried on business solely in the United States of America.

4. That the National Energy Board erred in law and exceeded its jurisdiction in requiring the applicant to file financial information not already in existence related to the operation of Lakehead.

By order of this Court dated May 10, 1977 leave to appeal was granted upon the following terms:

... on the following question only namely:

That the National Energy Board erred in law and exceeded its jurisdiction in requiring the applicant to file financial information not already in existence related to the operation of Lakehead Pipe Line Company Incorporated.

In thus limiting the appeal to the fourth ground on which leave was sought the Court has ruled that the question of whether the Board has any jurisdiction with respect to Lakehead, as distinct from Interprovincial, is not an issue on the appeal. The emphasis in the question on which leave was granted is that the information referred to in the Board's order is information that is not already in existence in the form specified by the Board, and this is the point to which argument was directed on the appeal. Counsel appeared on behalf of the Minister of Energy for the Province of Ontario and the British Columbia Energy Commission and made submissions in support of the Board's order.

The issue on appeal is whether the Board has statutory authority to order the preparation and filing of information in a documentary form that is not already in existence. Such information can be said to be not already in existence, at least in the form specified by the Board, because its preparation involves such acts or operations as calculations, reconciliation, analysis, adjustments, esti-

[TRADUCTION] 1. Que l'Office national de l'énergie n'a aucune compétence sur Lakehead Pipe Line Company Inc. (ci-après appelée «Lakehead» pour plus de commodité) et l'Office national de l'énergie a donc commis une erreur de droit et outrepassé sa compétence en enjoignant à la requérante de produire des renseignements concernant les frais sous-jacents aux tarifs et droits imposés par Lakehead.

2. Que l'Office national de l'énergie a commis une erreur de droit en décidant que sa compétence sur les tarifs communs lui permettait d'exiger la production de renseignements concernant l'exploitation d'un pipe-line situé aux États-Unis d'Amérique, appartenant à Lakehead et exploité par cette dernière.

3. Que l'Office national de l'énergie a commis une erreur de droit en décidant qu'il avait compétence pour ordonner à la requérante de produire des renseignements concernant l'exploitation d'une filiale qui exerce son entreprise uniquement aux États-Unis d'Amérique.

4. Que l'Office national de l'énergie a commis une erreur de droit et a outrepassé sa compétence en exigeant que la requérante produise des renseignements financiers inexistantes concernant l'exploitation de Lakehead.

Une ordonnance de cette cour en date du 10 mai 1977 a accordé permission d'interjeter appel dans les termes suivants:

[TRADUCTION] ... sur la question suivante seulement, soit:

Que l'Office national de l'énergie a commis une erreur de droit et a outrepassé sa compétence en exigeant que la requérante produise des renseignements financiers inexistantes concernant l'exploitation de Lakehead Pipe Line Company Incorporated.

En limitant ainsi l'appel au quatrième motif pour lequel on demandait permission d'interjeter appel, la Cour a décidé que la question de savoir si l'Office avait compétence sur Lakehead, en tant qu'entité distincte d'Interprovincial, n'est pas en litige dans cet appel. L'importance de la question sur laquelle on a permis d'interjeter appel relève du fait que les renseignements mentionnés dans l'ordonnance de l'Office n'existent pas dans la forme désignée par ce dernier et telle a été l'optique des débats pendant l'appel. Des avocats ont comparu au nom du ministre de l'Énergie pour la province de l'Ontario et de la British Columbia Energy Commission et ont présenté des arguments à l'appui de l'ordonnance de l'Office.

La question en litige dans cet appel est de savoir si la loi permet à l'Office d'ordonner la préparation et la production de renseignements dans une forme qui n'existe pas déjà. On peut dire que ces renseignements sont inexistantes, du moins en la forme désignée par l'Office, parce que leur préparation implique des actes ou opérations tels que des calculs, concordances, analyses, ajustements, évalua-

mates and forecasts. It is information that must be specially prepared in a particular form for the Board's purposes. What is involved in complying with the Board's order in the present case is suggested by the affidavit of Mr. McWilliams, Assistant Secretary of Interprovincial, in which he states that he is informed that "it will be necessary for Interprovincial to request Lakehead staff in Superior, Wisconsin, to make estimates of future costs, make allowances and adjustments to annualize and normalize existing data and prepare schedules of financial information not already in existence".

There can be no doubt that the power to order the preparation and filing of written information of this kind is necessary to the effective exercise of the Board's jurisdiction under the Act. Mr. Whittle, the Secretary of the Board, put the matter thus in his affidavit:

It is my opinion that, if the Board is not able to require companies subject to its jurisdiction to provide information in a form directed by the Board, and if it is restricted to using unprocessed, unanalysed, unscheduled, uncollated and disorganized documents, financial and engineering data as happen to be in the custody and control of such companies, the Board, assisted by technical staff, would be unable to adequately discharge the statutory responsibilities assigned to it under the National Energy Board Act, having regard to the complexity and nature of the energy problems facing Canada in the 1970's.

It is conceded that all of the information sought by the Board's order could be obtained in some manner, shape or form, and over some extended period of time, by *viva voce* evidence, but the same reasoning applies to the practicality of this mode of proceeding. The nature of the economic and other issues to be determined by the Board in the exercise of its jurisdiction under Parts III and IV of the Act with respect to certificates of public convenience and necessity and traffic, tolls and tariffs is such that the Board must have the power to determine the kinds of information it requires from companies and the form in which it requires it.

The Board appears to have relied for statutory authority for its order on subsection 10(3)³ of the

³ 10. (1) . . .

(3) The Board has, with respect to the attendance, swearing and examination of witnesses, the production and inspection of

tions et prévisions. Il s'agit de renseignements qui doivent être préparés spécialement dans une forme particulière pour les fins de l'Office. L'affidavit de M. McWilliams, secrétaire adjoint d'Interprovincial, donne une idée de ce qu'implique l'ordonnance de l'Office; il y déclare en effet avoir appris que pour se conformer à l'ordonnance [TRADUCTION] «Interprovincial devra demander au personnel de Lakehead à Superior (Wisconsin) de faire des évaluations de dépenses futures, des allocations et ajustements, d'annualiser et de normaliser les données existantes et de préparer le bilan de renseignements financiers encore inexistant».

Il n'y a aucun doute que le pouvoir d'ordonner la préparation et la production de renseignements écrits de cette nature est nécessaire pour permettre à l'Office d'exercer avec efficacité sa compétence en vertu de la Loi. Voici en quels termes M. Whittle, le secrétaire de l'Office, pose le problème dans son affidavit:

[TRADUCTION] Je suis d'avis que, si l'Office ne peut exiger des compagnies assujetties à sa compétence de fournir des renseignements dans une forme qu'il désigne, et s'il est limité à utiliser des documents non préparés, non analysés, non inscrits, désunis et désordonnés, et des données de technogénie qui se trouvent sous la garde et le contrôle de ces compagnies, l'Office, aidé par son personnel technique, sera incapable de s'acquitter adéquatement des responsabilités que lui impose la Loi sur l'Office national de l'énergie, compte tenu de la nature et de la complexité des problèmes d'énergie qu'affronte le Canada dans les années 1970.

Il est admis que les renseignements que l'Office désire obtenir pourraient être divulgués de quelque façon, en quelque état ou forme, et sur une période de temps prolongée, par témoignage verbal, mais le même raisonnement s'applique au caractère pratique de ce mode de procédure. La nature des questions économiques et autres que l'Office doit déterminer dans l'exercice de sa compétence en vertu des Parties III et IV de la Loi concernant les certificats de commodité et nécessité publiques et le mouvement, les droits et tarifs, est telle que l'Office doit avoir le pouvoir de décider de la nature et de la forme des renseignements qu'il requiert des compagnies.

L'Office paraît baser son pouvoir de rendre une ordonnance sur le paragraphe 10(3)³ de la Loi, qui

³ 10. (1) . . .

En ce qui concerne la présence, l'assermentation et l'interrogatoire des témoins, la production et l'examen des documents,

Act, which confers on it the power of a superior court of record to order production of documents. I would question whether the order in this case can be assimilated to an order for the production of documents, which in practice is directed to specific, existing documents. Reference was also made in the course of argument to section 5.1⁴ of the *National Energy Board Rules of Practice and Procedure* (adopted pursuant to section 7 of the Act), which provides that the Board may require an applicant, respondent or intervenor to furnish additional information, but strictly speaking, this section, as indeed the Rules generally, would appear to apply to proceedings upon an application rather than proceedings which the Board orders of its own motion⁵. There was also reference to section 24⁶ of the Act which confers on the Board, when it is exercising its advisory functions under Part II, the powers of commissioners under Part I of the *Inquiries Act*, R.S.C. 1970, c. I-13, including those conferred by section 4⁷ thereof, which in its terms would appear to be comprehensive enough to include the specific power exercised in this case. It is questionable, however, whether the Board can claim to be exercising the powers of inquiry conferred for purposes of Part II when

documents, the enforcement of its orders, the entry upon and inspection of property and other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction, all such powers, rights and privileges as are vested in a superior court of record.

⁴ 5.1 At any time after the filing of an application and before the disposition thereof by the Board, the Board may require any applicant, respondent or intervenor to furnish the Board with such further information, particulars or documents as the Board deems necessary to enable it to obtain a full and satisfactory understanding of the application, reply or submission.

⁵ This would appear to result from the terms of section 5.1 itself, and from the other provisions of the Rules, including particularly subsection 3(1), which provides:

3. (1) Subject to the Act and the regulations and except as otherwise provided in these Rules, these Rules apply to every proceeding before the Board upon an application.

⁶ 24. For the purposes of this Part, the Board has all the powers of commissioners under Part I of the *Inquiries Act*.

⁷ 4. The commissioners have the power of summoning before them any witnesses, and of requiring them to give evidence on oath, or on solemn affirmation if they are persons entitled to affirm in civil matters, and orally or in writing, and to produce such documents and things as the commissioners deem requisite to the full investigation of the matters into which they are appointed to examine.

lui accorde les pouvoirs d'une cour supérieure d'archives pour ordonner la production de documents. Je ne suis pas certain que l'ordonnance en l'espèce puisse être assimilée à une ordonnance pour la production de documents, laquelle concerne normalement des documents précis et existants. Pendant les débats on a également fait mention de l'article 5.1⁴ des *Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie* (éditées en vertu de l'article 7 de la Loi), qui prévoit que l'Office peut exiger de tout demandeur, répondant ou intervenant, qu'il lui fournisse des renseignements supplémentaires, mais à proprement parler, cet article, tout comme les Règles en général, paraît s'appliquer à des procédures relatives à une demande plutôt qu'à des procédures que l'Office a ordonnées de sa propre initiative⁵. On a également fait mention de l'article 24⁶ de la Loi qui accorde à l'Office, dans l'exercice de ses fonctions consultatives en vertu de la Partie II, les pouvoirs des commissaires en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1970, c. I-13, y compris ceux accordés par l'article 4⁷ qui paraissent suffisamment larges pour inclure le pouvoir spécifique exercé en l'espèce. On peut cependant douter du pouvoir de l'Office de recourir aux pouvoirs d'en-

l'exécution de ses ordonnances, l'entrée en jouissance des biens et leur inspection, de même que toutes les autres matières indispensables ou appropriées à l'exercice régulier de sa juridiction, l'Office a tous les pouvoirs, droits et privilèges attribués à une cour supérieure d'archives.

⁴ 5.1 En tout temps après la production d'une demande et avant que l'Office ait rendu une décision en l'espèce, ce dernier peut exiger de tout demandeur, répondant ou intervenant, qu'il lui fournisse tous autres renseignements, détails ou documents que l'Office peut juger nécessaires pour se faire une idée complète et satisfaisante de la demande, de la réponse ou de la plaidoirie.

⁵ Tel paraît être l'effet des termes de l'article 5.1 lui-même, et des autres dispositions des Règles, y compris particulièrement le paragraphe 3(1) qui prévoit:

3. (1) Sous réserve de la Loi et des règlements et sauf disposition différente des présentes règles, ces dernières s'appliquent à toutes procédures devant l'Office, à l'occasion d'une demande.

⁶ 24. Aux fins de la présente Partie, l'Office a tous les pouvoirs des commissaires en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

⁷ 4. Les commissaires ont le pouvoir d'assigner devant eux tous témoins, et de leur enjoindre de rendre témoignage sous serment, ou par affirmation solennelle si ces personnes ont le droit d'affirmer en matière civile, oralement ou par écrit, et de produire les documents et choses qu'ils jugent nécessaires en vue d'une complète investigation des questions qu'ils sont chargés d'examiner.

exercising its jurisdiction under Part IV. In view of these uncertainties I am unable to conclude that there is clearly explicit authority in the Act or the Rules for the power exercised by the Board in the present case, but given the practical necessity of such power I am of the opinion that it exists by necessary implication from the nature of the regulatory authority that has been conferred on the Board. See *Halsbury's Laws of England*, 3rd ed., vol. 36, para. 657, p. 436: "The powers conferred by an enabling statute include not only such as are expressly granted but also, by implication, all powers which are reasonably necessary for the accomplishment of the object intended to be secured."

To deny the Board this power, which it has exercised by long-established practice, and which, indeed, Interprovincial did not challenge in complying with previous orders of the Board for similar information relating to itself, would be to defeat the purposes of the statute. It would also in my opinion defeat the purposes of the statute to deny the application of such power to information that is, as the Board found, available to and under the control of Interprovincial by virtue of its control of and common management with Lakehead. Quite clearly the allocation of costs and charges between Interprovincial and Lakehead is of essential concern to the Board and the information sought is relevant to that concern. For these reasons I would dismiss the appeal.

* * *

HEALD J.: I concur.

* * *

KELLY D.J.: I concur.

quête accordés aux fins de la Partie II lorsqu'il exerce sa compétence en vertu de la Partie IV. Compte tenu de ces incertitudes je suis incapable de conclure que la Loi ou les Règles permettent expressément de recourir au pouvoir exercé par l'Office en l'espèce, mais étant donné la nécessité pratique de l'exercice d'un tel pouvoir je suis d'avis qu'il faut nécessairement conclure à son existence si on se base sur la nature du pouvoir de réglementation accordé à l'Office. Voir *Halsbury's Laws of England*, 3^e éd., vol. 36, para. 657, à la p. 436: [TRADUCTION] «Les pouvoirs accordés par une loi habilitante ne comprennent pas seulement les pouvoirs accordés expressément, mais également par implication, tous les pouvoirs raisonnablement nécessaires pour atteindre l'objectif visé.»

Refuser à l'Office ce pouvoir, qu'il exerce depuis longtemps et auquel Interprovincial s'est soumise lors d'ordonnances antérieures de l'Office concernant des renseignements semblables à son sujet, serait de déjouer les fins de la loi. A mon avis, on déjouerait également les fins de la loi en refusant d'appliquer ce pouvoir à des renseignements qui, selon les conclusions de l'Office, sont accessibles à Interprovincial et sous son contrôle en vertu de sa suprématie sur Lakehead et de leur administration commune. Il est tout à fait évident que la répartition des frais et des tarifs entre Interprovincial et Lakehead représente un intérêt essentiel pour l'Office et que les renseignements demandés sont pertinents à cet égard. Pour ces motifs je suis d'avis de rejeter l'appel.

* * *

g

LE JUGE HEALD: Je souscris.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY: Je souscris.