

T-2983-74

T-2983-74

Union Gas Limited, Minister of Energy for Ontario and the Consumers' Gas Company (Applicants)

v.

TransCanada PipeLines Limited, the National Energy Board, Greater Winnipeg Gas Company, Gaz Métropolitain, Inc., Alberta Gas Trunk Line Company Limited, Pan-Alberta Gas Limited, Saskatchewan Power Corporation, Rio Algom Mines Limited, The Attorney General of Manitoba and The Attorney General of Quebec (Respondents)

Trial Division, Mahoney J.—Ottawa, August 19, 20 and 21, 1974.

Extraordinary remedies—Motion to quash interim rulings of Board—Certiorari not appropriate— National Energy Board Act, R.S.C. 1970, c. N-6, ss. 20, 44(a)-(d)—Federal Court Act, ss. 18, 28.

The applicants sought orders by way of *certiorari* to quash two rulings of the National Energy Board during the hearing of an application by the respondent TransCanada PipeLines Limited for a certificate under section 44 of the *National Energy Board Act*.

Held, dismissing the application, the Board's first ruling, determining the order in which it would receive evidence and permit cross-examination of witnesses, was obviously within its powers. As for the second ruling, limiting the scope of the Board's inquiry under section 44 of the *National Energy Board Act*, *certiorari* was not the appropriate remedy to deal with an interim determination such as the one in issue, however appropriate it might be to deal with the decision the Board is required to make. The Board had authority to determine in good faith to narrow the scope of its inquiry; it acted in good faith in making that determination; and *certiorari* was inappropriate in respect of such determination.

In re Anti-Dumping Act and in Danmor Shoe Company Ltd. [1974] 1 F.C. 22, applied. *Canadian National Railways v. Canada Steamship Lines, Limited* [1945] A.C. 204 and *Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Company* [1953] 2 S.C.R. 18, considered.

APPLICATION.

COUNSEL:

David W. Scott and George Hunter for applicant Union Gas Limited.

Robin Scott, Q.C., and D. Rogers for applicant Minister of Energy for Ontario.

Union Gas Limited, le ministre de l'Énergie de l'Ontario et The Consumers' Gas Company (Requérants)

a

c.

TransCanada PipeLines Limited, l'Office national de l'énergie, Greater Winnipeg Gas Company, Gaz Métropolitain, Inc., Alberta Gas Trunk Line Company Limited, Pan-Alberta Gas Limited, Saskatchewan Power Corporation, Rio Algom Mines Limited, le procureur général du Manitoba et le procureur général du Québec (Intimés)

c

Division de première instance, le juge Mahoney—Ottawa, les 19, 20 et 21 août 1974.

Recours extraordinaires—Requête en annulation des décisions provisoires de l'Office—Bref de certiorari inadéquat—Loi sur l'Office national de l'énergie, S.R.C. 1970, c. N-6, art. 20, 44(a) à d)—Loi sur la Cour fédérale, art. 18 et 28.

Les requérants cherchent à obtenir des ordonnances par voie de *certiorari* pour faire annuler deux décisions de l'Office national de l'énergie rendues au cours de l'audition d'une demande déposée par l'intimée, la TransCanada PipeLines Limited en vue d'obtenir un certificat prévu à l'article 44 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

Arrêt: la demande est rejetée; de toute évidence, la première décision de l'Office, visant à déterminer l'ordre dans lequel il entendrait les témoignages et autoriserait le contre-interrogatoire des témoins, relève de ses fonctions. Quant à la seconde décision, qui restreignait la portée de l'enquête de l'Office prévue à l'article 44 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, le bref de *certiorari* n'est pas le recours approprié pour traiter une décision provisoire comme celle en cause, si applicable soit-il à la décision que l'Office doit rendre. L'Office avait le pouvoir de décider de bonne foi de restreindre la portée de son enquête; il a agi de bonne foi en rendant cette décision; le *certiorari* est inadéquat à l'égard d'une telle décision.

Arrêt appliqué: In re la Loi antidumping et in re Danmor Shoe Company Ltd. [1974] 1 C.F. 22. Arrêts examinés: *La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada Steamship Lines, Limited* [1945] A.C. 204 et *Toronto Newspaper Guild c. Globe Printing Company* [1953] 2 R.C.S. 18.

DEMANDE.

i

AVOCATS:

David W. Scott et George Hunter pour la requérante, Union Gas Limited.

Robin Scott, c.r., et D. Rogers pour le requérant, le ministre de l'Énergie de l'Ontario.

R. A. Smith, Q.C., and Jerry H. Farrell for applicant Consumers' Gas Company.

L. H. Pilon for respondent TransCanada PipeLines Limited.

F. H. Lamar, Q.C., and I. Blue for respondent National Energy Board. a

Charles Gonthier, Q.C., and Michaël Cuddihy for respondent Gaz Métropolitain, Inc.

A. Lorne Campbell, Q.C., and M. E. Rothstein for respondent Greater Winnipeg Gas Company. b

G. J. Gorman, Q.C., for respondents Alberta Gas Trunk Line Company Limited and Pan-Alberta Gas Ltd. c

John Sopinka and R. W. Cosman for respondent Rio Algom Mines Limited.

T. J. Waller for respondent Saskatchewan Power Commission. d

J. F. Sherwood for respondent Attorney General of Manitoba.

Robert Dulude, Q.C., and Pierre R. Fortin for respondent Attorney General of Quebec. e

SOLICITORS.

Scott & Aylen, Ottawa, for applicant Union Gas Limited. f

Legal Dept., Minister of Energy for Ontario and Thompson, Rogers, Toronto, for applicant Minister of Energy for Ontario. g

Smith, Lyons and Associates, Toronto, for applicant The Consumers' Gas Company.

Legal Dept., TransCanada PipeLines Limited, Toronto, for respondent TransCanada PipeLines Limited. h

Legal Dept., National Energy Board, for respondent National Energy Board. i

Laing, Weldon and Associates, Montreal, for respondent Gaz Métropolitain, Inc.

Aikins, MacAulay and Thorvaldson, Winnipeg, for respondent Greater Winnipeg Gas Company. j

R. A. Smith, c.r., et Jerry H. Farrell pour la requérante, The Consumers' Gas Company.

L. H. Pilon pour l'intimée, TransCanada PipeLines Limited.

F. H. Lamar, c.r., et I. Blue pour l'intimé, l'Office national de l'énergie.

Charles Gonthier, c.r., et Michael Cuddihy pour l'intimée, Gaz Métropolitain, Inc.

A. Lorne Campbell, c.r., et M. E. Rothstein pour l'intimée, Greater Winnipeg Gas Company.

G. J. Gorman, c.r., pour les intimées, Alberta Gas Trunk Line Company Limited et Pan-Alberta Gas Ltd.

John Sopinka et R. W. Cosman pour l'intimée, Rio Algom Mines Limited.

T. J. Waller pour l'intimée, Saskatchewan Power Commission.

J. F. Sherwood pour l'intimé, le procureur général du Manitoba.

Robert Dulude, c.r., et Pierre R. Fortin pour l'intimé, le procureur général du Québec.

PROCUREURS:

Scott & Aylen, Ottawa, pour la requérante, Union Gas Limited.

Contentieux, le ministre de l'Énergie de l'Ontario et Thompson, Rogers, Toronto, pour le requérant, le ministre de l'Énergie de l'Ontario.

Smith, Lyons et Associés, Toronto, pour la requérante, The Consumers' Gas Company.

Contentieux, TransCanada PipeLines Limited, Toronto, pour l'intimée, TransCanada PipeLines Limited.

Contentieux, Office national de l'énergie, pour l'intimé, l'Office national de l'énergie.

Laing, Weldon et Associés, Montréal, pour l'intimée, Gaz Métropolitain, Inc.

Aikins, MacAulay et Thorvaldson, Winnipeg, pour l'intimée, Greater Winnipeg Gas Company.

Honeywell, Wotherspoon, Ottawa, for respondents Alberta Gas Trunk Line Company Limited and Pan-Alberta Gas Ltd.

Fasken and Calvin, Toronto, for respondent Rio Algom Mines Limited.

Griffin, Beke and Associates, Regina, for respondent Saskatchewan Power Commission.

Legal Dept., Attorney General of Manitoba, Winnipeg, for respondent Attorney General of Manitoba.

Geoffrion & Prud'homme, Montreal, and Dept. of Natural Resources for Quebec for respondent Attorney General of Quebec.

Honeywell, Wotherspoon, Ottawa, pour les intimées, Alberta Gas Trunk Line Company Limited et Pan-Alberta Gas Ltd.

Fasken & Calvin, Toronto, pour l'intimée, Rio Algom Mines Limited.

Griffin, Beke et Associés, Régina, pour l'intimée, Saskatchewan Power Commission.

Contentieux, le procureur général du Manitoba, Winnipeg, pour l'intimé, le procureur général du Manitoba.

Geoffrion & Prud'homme, Montréal et le ministère des Richesses naturelles du Québec pour l'intimé, le procureur général du Québec.

The following were served with the originating notice of motion, but were not named as parties and were not represented at the hearing:

Consolidated Natural Gas Limited and

Consolidated Pipelines Company.

Northern and Central Gas Corporation, Limited.

Industrial Gas Users Association.

The following are the reasons for judgment delivered in English by

MAHONEY J.: This application for orders by way of *certiorari* arises as a result of two rulings made by the National Energy Board (hereinafter called "the Board") during the course of its hearing of an application by TransCanada Pipelines Limited (hereinafter called "TCPL") for a certificate under section 44 of the *National*

Les parties suivantes ont reçu signification de la requête introductive d'instance, mais n'ont pas été désignées comme parties et elles n'étaient pas représentées à l'audience:

Consolidated Natural Gas Limited et

Consolidated Pipelines Company.

Northern and Central Gas Corporation Limited.

Industrial Gas Users Association.

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

LE JUGE MAHONEY: La présente demande visant l'obtention d'ordonnances par voie de bref de *certiorari* résulte de deux décisions rendues par l'Office national de l'énergie (ci-après appelé «l'Office») au cours de l'audition d'une demande déposée par la TransCanada Pipelines Limited (ci-après appelée «TCPL») en vue d'ob-

*Energy Board Act*¹ in respect of proposed additions to its system.

At the beginning of the hearing on August 7, 1974, the Board directed that the evidence-in-chief of the applicant, TCPL, and the various interveners before it and the cross-examination of witness be conducted in a certain order. This direction, which I shall, for convenience, refer to as "the August 7 ruling" had the effect of permitting proponents of the application to cross-examine the witnesses of other proponents and, because of the order established, permitting that cross-examination, to take place after the witnesses had been cross-examined by those in opposition. Objection was taken to the ruling and argument was heard following which the Board ruled:

Mr. Rogers, the Board sees no reason to chance [*sic*] the sequence of appearances. The sequence was chosen by the Board for the convenience of the Board and bearing in mind our impression at the time as to when the evidence would all be in. As to the cross-examination of witnesses, we feel that that should proceed. You, of course, are free to object, Mr. McOuat is free to object, and all counsel are free to object to any question which you think is self-serving or detrimen-

¹ R.S.C. 1970, c. N-6.

44. The Board may, subject to the approval of the Governor in Council, issue a certificate in respect of a pipeline or an international power line if the Board is satisfied that the line is and will be required by the present and future public convenience and necessity, and, in considering an application for a certificate, the Board shall take into account all such matters as to it appear to be relevant, and without limiting the generality of the foregoing, the Board may have regard to the following:

- (a) the availability of oil or gas to the pipeline, or power to the international power line, as the case may be;
- (b) the existence of markets, actual or potential;
- (c) the economic feasibility of the pipeline or international power line;
- (d) the financial responsibility and financial structure of the applicant, the methods of financing the line and the extent to which Canadians will have an opportunity of participating in the financing, engineering and construction of the line; and
- (e) any public interest that in the Board's opinion may be affected by the granting or the refusing of the application.

tenir un certificat visé à l'article 44 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*¹ portant sur des additions projetées à son réseau.

^a

Au début de l'audience du 7 août 1974, l'Office ordonna que les dépositions principales des témoins de la requérante, la TCPL, et des différents intervenants qui ont comparu devant lui ainsi que leur contre-interrogatoire se déroulent suivant un certain ordre. Cette directive, que j'appellerai à toutes fins utiles «la décision du 7 août», avait pour effet de permettre aux auteurs de la demande de contre-interroger les témoins des co-auteurs de la demande et, en raison de l'ordre ainsi établi, de permettre que ce contre-interrogatoire ait lieu après le contre-interrogatoire des témoins par les parties qui s'opposent à la demande. On s'est objecté à la décision et l'Office a entendu l'argumentation, après quoi il a décidé:

^b

^c

^d

[TRADUCTION] M^e Rogers, l'Office ne voit aucune raison de modifier l'ordre des comparutions. L'Office a choisi cet ordre parce qu'il lui est commode, en gardant à l'esprit l'impression que nous avons alors quant au moment où toute la preuve serait rassemblée. Quant au contre-interrogatoire des témoins, nous croyons qu'il faut y procéder. Vous êtes évidemment libre de vous objecter, M^e McOuat est libre de s'objecter et tous les avocats sont libres de s'objecter à

^e

¹ S.R.C. 1970, c. N-6.

44. Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, l'Office peut délivrer un certificat à l'égard d'une pipeline ou d'une ligne internationale de transmission de force motrice si l'Office est convaincu que la commodité et la nécessité publiques requièrent présentement et requerront à l'avenir la canalisation ou la ligne internationale de transmission et, en étudiant une demande de certificat, celui-ci doit tenir compte de toutes les données qui lui semblent pertinentes, et, sans limiter la généralité de ce qui précède, peut considérer ce qui suit:

- a) l'accessibilité du pétrole ou du gaz au pipe-line, ou de la force motrice à la ligne internationale de transmission de force motrice, selon le cas;
- b) l'existence de marchés, effectifs ou possibles;
- c) la praticabilité économique du pipe-line ou de la ligne internationale de transmission de force motrice;
- d) la responsabilité et la structure financières de l'auteur de la demande, les méthodes de financement de la canalisation ou de la ligne internationale de transmission, ainsi que la mesure dans laquelle les Canadiens auront l'occasion de participer au financement, à l'organisation et à la construction du pipe-line ou de la ligne internationale de transmission de force motrice; et
- e) tout intérêt public qui, de l'avis de l'Office, peut être atteint par l'octroi ou le rejet de la demande.

tal to your position.²

The order sought in respect of the August 7 ruling, in the alternative to an order quashing the proceedings to date, was an order quashing that ruling and directing the Board to treat certain interveners, namely Gaz Métropolitain Inc., Greater Winnipeg Gas Company and Pan-Alberta Gas Limited as co-applicants with TCPL to the extent necessary to deny to those interveners the right to cross-examine TCPL's witnesses and those of each other.

The parties, other than TCPL, were before the Board as a result of determinations made pursuant to section 45 of the Act.³ The right of the Board to determine the order in which it will receive evidence and permit cross-examination of witnesses, regardless of how anomalous the result may be when the proceedings are viewed as adversary proceedings, seems so clear to me that I dismissed this aspect of the application from the bench at the conclusion of the hearing. I mention it briefly now only with a view to recording my views.

The other ruling, made August 9 (hereinafter referred to as "the August 9 ruling") was attacked with arguments of considerably more substance. Its effect is said by the applicants herein to have deprived them of the right to cross-examine a witness and to introduce evidence-in-chief on a material subject with which TCPL had been permitted to deal in its evidence-in-chief. A general background is essential to an appreciation of their position.

The application before the Board embraced the proposed construction, before the coming winter, of 15.5 miles of loopline in Saskatchewan and Manitoba and 43 miles of loopline in

² Transcript, p. 88. Mr. Rogers was counsel for the Minister of Energy for Ontario; Mr. McOuat was counsel for Union Gas Limited.

³ 45. Upon an application for a certificate the Board shall consider the objections of any interested person, and the decision of the Board as to whether a person is or is not an interested person for the purpose of this section is conclusive.

toute question que vous croyez avantageuse ou préjudiciable à votre point de vue.²

L'ordonnance demandée à l'égard de la décision du 7 août, subsidiairement à une ordonnance portant annulation des procédures intentées jusqu'à maintenant, visait à annuler cette décision et à enjoindre l'Office de considérer certains intervenants, savoir la Gaz Métropolitain Inc., la Greater Winnipeg Gas Company et la Pan-Alberta Gas Limited, comme co-requérantes au même titre que la TCPL, dans la mesure où cela permettait de refuser à ces intervenants le droit de contre-interroger les témoins de la TCPL et les témoins cités par l'une ou l'autre d'entre elles.

Les parties, autres que la TCPL, doivent leur présence devant l'Office à des décisions prises en application de l'article 45 de la Loi.³ Le droit de l'Office de déterminer l'ordre dans lequel il entendra les témoignages et permettra le contre-interrogatoire des témoins, si exceptionnel que puisse en être le résultat lorsque les procédures sont considérées comme des procédures contentieuses, me semble tellement manifeste que j'ai rejeté cet aspect de la demande immédiatement à la fin de l'audience. Je le mentionne brièvement ici uniquement pour consigner mes opinions.

On a avancé contre l'autre décision, rendue le 9 août (ci-après appelée «la décision du 9 août»), des arguments beaucoup mieux fondés. Les requérants en l'espèce affirment qu'elle a pour effet de les priver du droit de contre-interroger les témoins et de présenter des témoins sur une question importante dont la TCPL a été autorisée de traiter lors des dépositions de ses témoins. Il est essentiel de brosser un tableau général pour juger de leur point de vue.

La demande déposée dont l'Office était saisi comprenait le projet de construction, avant la venue de l'hiver, d'une ligne d'évitement de 15.5 milles en Saskatchewan et au Manitoba et d'une

² Transcription, page 88. M^e Rogers représentait le ministre de l'Énergie de l'Ontario; M^e McOuat représentait l'Union Gas Limited.

³ 45. Lors d'une demande de certificat, l'Office doit étudier les objections de toute personne intéressée, et la décision de l'Office sur la question de savoir si une personne est intéressée ou non, pour les objets du présent article, est péremptoire.

Ontario between Toronto and Montreal to provide transportation for gas purchased by Greater Winnipeg Gas Company and Gaz Métropolitain, Inc., in Alberta for delivery in their respective market areas, namely Winnipeg and Montreal and their environs. The application also embraced an additional 7.8 miles of loop-line in Ontario, apparently having nothing in particular to do with Gaz Métropolitain's requirements, being essentially to secure alternate facilities in case of main line interruption. The application was unique in so far as TCPL was concerned inasmuch as it was the first time that it proposed to construct facilities to meet the transportation requirements of others. Heretofore, TCPL has purchased gas in Alberta, taken delivery at the Alberta border, transported it to the market areas of its various customers and sold it to them there. For the first time, it proposed to act only as a carrier. As one result, TCPL, in its application to the Board, did not itself propound present and future public convenience and necessity but stated:

13. Evidence that the additional pipeline facilities are and will be required by the present and future public convenience and necessity will be submitted by Gaz Métropolitain, inc. and Greater Winnipeg Gas Company, respectively.

The evidence as to future gas supply included in TCPL's application would appear to have been less than fully supportive of the proposition that the new facilities would meet the test of future public necessity if the "future" began anything more than a year or two hence. The witness put forward by TCPL to testify on this aspect of their material was subjected to vigorous cross-examination by counsel for Pan-Alberta Gas, Consumers' Gas, Union Gas, the Minister of Energy for Ontario, Gaz Métropolitain and, finally, the Board. Pan-Alberta is the vendor to Gaz Métropolitain of the gas proposed to be transported and it is, I think, fair to say that their cross-examination was intended to attack the validity of TCPL's supply projection in that they contend it is understated. As TCPL customers without other suppliers, Union and Consumers', both Ontario distributors, support-

autre de 43 milles en Ontario, entre Toronto et Montréal, afin d'assurer le transport de gaz acheté en Alberta par la Greater Winnipeg Gas Company et la Gaz Métropolitain, Inc., et destiné à être livré sur leurs territoires de vente respectifs, savoir Winnipeg, Montréal et leurs environs. La demande comprenait également une ligne d'évitement additionnelle de 7.8 milles en Ontario, n'ayant, semble-t-il, aucun rapport avec les exigences de la Gaz Métropolitain; elle visait essentiellement à fournir des installations subsidiaires au cas d'interruption de la ligne principale. Il s'agissait, quant à la TCPL, d'une demande sans précédent dans la mesure où c'était la première fois qu'elle projetait de construire des installations dans le but de satisfaire aux exigences de transport d'autres compagnies. Jusqu'à maintenant, la TCPL achetait du gaz en Alberta, en prenait livraison aux frontières de l'Alberta, le transportait sur les territoires de vente de ses différents clients et là, le leur vendait. Pour la première fois, elle projetait d'agir uniquement à titre de transporteur. Cette demande déposée devant l'Office a eu pour conséquence que la TCPL n'a pas évoqué elle-même la commodité et la nécessité publiques présentes et futures mais a déclaré:

[TRADUCTION] 13. La Gaz Métropolitain Inc. et la Greater Winnipeg Gas Company, respectivement, prouveront que la commodité et la nécessité publiques requièrent présentement et requerront à l'avenir des installations supplémentaires de pipe-lines.

La preuve quant à l'approvisionnement en gaz pour l'avenir que comportait la demande de la TCPL n'appuierait que très peu, semble-t-il, la proposition selon laquelle les nouvelles installations rencontreraient le critère de la nécessité publique pour l'avenir, si «l'avenir» commençait dans plus d'une année ou deux. La personne citée par la TCPL pour témoigner sur cet aspect de leur preuve fit l'objet d'un contre-interrogatoire vigoureux de la part des avocats de la Pan-Alberta Gas, de la Consumers' Gas, de l'Union Gas, du ministre de l'Énergie de l'Ontario, de la Gaz Métropolitain et, enfin, de l'Office. La Pan-Alberta vend à la Gaz Métropolitain le gaz dont on projette le transport et je pense qu'il est juste d'affirmer que leur contre-interrogatoire avait pour but d'attaquer la validité du projet d'approvisionnement de la TCPL, en ce sens qu'ils prétendent qu'il ne correspond

ed by the Ontario Minister, cross-examined from a different point of view. The questioning and the evidence-in-chief dealt not only with TCPL's committed and probable supply but with the entire supply available from Alberta for British Columbia as well as points east.

On August 9 a panel of witnesses was called by Gaz Métropolitain. Included on the panel was the manager of gas supply for Pan-Alberta Gas who had, coincidentally, previously occupied a senior position with Westcoast Transmission Company Limited, TCPL's counterpart in the movement of gas west of Alberta. His evidence-in-chief was limited to the gas reserves committed to Gaz Métropolitain under the contract between the two companies. On cross-examination counsel for Union Gas entered upon a line of questioning relative to new facilities required in Alberta to service the contract and, after objection, the Board ruled:

THE CHAIRMAN: Mr. McOuat, the Board is of the view that what it is charged with finding here is the public interest and convenience of the facilities applied for, which are facilities to be constructed by TransCanada PipeLines, and we find that the line of questioning upon which you have begun to embark was not of sufficient relevance to warrant us an excursion in there, and did not contribute materially to the finding the Board must make in respect to public convenience on TransCanada's facilities.

MR. MCOUAT: Thank you.⁴

Cross-examination continued and, at page 407 of the transcript, referring to a matter raised by counsel for Pan-Alberta in argument on a motion to adjourn the proceeding presented August 7 on behalf of the Minister of Energy for Ontario, asked whether the witness was aware of "any specific shortfall in British Columbia reserve ability to meet British Columbia markets". Counsel for Pan-Alberta objected immediately. Argument was heard during which it became clear that the scope of

⁴ Transcript p. 402.

pas à la réalité. A titre de clientes de la TCPL, sans autres fournisseurs, l'Union et la Consumers', deux distributrices ontariennes, bénéficiant de l'appui du Ministre ontarien, ont mené le contre-interrogatoire d'un point de vue différent. L'interrogatoire et la déposition principale concernaient non seulement l'approvisionnement garanti et possible provenant de la TCPL, mais aussi l'ensemble de l'approvisionnement disponible en Alberta à l'intention de la Colombie-Britannique et des autres territoires situés à l'est.

Le 9 août, la Gaz Métropolitain a cité un groupe de témoins. Faisait partie du groupe, le directeur du service d'approvisionnement en gaz de la Pan-Alberta Gas qui, par coïncidence, avait antérieurement occupé un poste de cadre à la Westcoast Transmission Company Limited, contrepartie de la TCPL dans le transport du gaz effectué à l'ouest de l'Alberta. Sa déposition principale s'est limitée aux réserves de gaz promises à la Gaz Métropolitain en vertu du contrat intervenu entre les deux compagnies. En contre-interrogatoire, l'avocat de l'Union Gas a commencé à poser des questions portant sur les nouvelles installations en Alberta qui étaient nécessaires à l'exécution du contrat et, après objection, l'Office a décidé:

[TRADUCTION] LE PRÉSIDENT: M^e McOuat, l'Office est d'avis qu'il a pour mandat en l'espèce de trouver quels sont l'intérêt public et la commodité des installations demandées que la TransCanada PipeLines doit construire; nous concluons que l'interrogatoire dans lequel vous vous engagez n'est pas suffisamment pertinent pour nous autoriser à le poursuivre et n'apporte rien à la décision que l'Office doit rendre à l'égard de la commodité publique résultant des installations de la TransCanada.

M^e MCOUAT: Merci.⁴

Le contre-interrogatoire s'est poursuivi et, à la page 407 de la transcription, se référant à une question soulevée par l'avocat de la Pan-Alberta au cours du débat sur une requête d'ajournement de la procédure présentée le 7 août au nom du ministre ontarien de l'Énergie, il demanda si le témoin était au courant «d'une insuffisance particulière des réserves de la Colombie-Britannique destinées à satisfaire la demande dans cette province». L'avocat de la Pan-Alberta s'objecta immédiatement. On a

⁴ Transcription, page 402.

the hearing and not just the relevance or materiality of the particular question was in the forefront of the minds of those participating in the argument. For the proponents, counsel for Gaz Métropolitain said, in part:

... this application is an application for a certain very limited facility to transport a quantity of gas ... that is de minimis in relation to the overall supply, and the only real issue before this Board is whether there is a public interest and need to transport this available contracted supply to Montreal at this time. That is the issue. To try and transform this hearing into a hearing on overall Canadian supply and requirements, or overall need of transmission facilities in Canada I think is trying to attribute to it some importance that it just does not have ...⁵

For the opponents, counsel for Union Gas replied, in part:

... what Gaz Métropolitain is asking for here, ... is to approve expansion to enable them to buy a gas supply which may well be required to maintain deliverability on their existing contracts as well as existing contracts of others ... That issue then goes to the capability of Alberta supply to meet all Canadian markets, including TransCanada's existing contracts and including any proposed extension or expansion ... If you are going to go to the capability of that Alberta supply, the issue of either [sic] further Canadian demands now being imposed on that supply is entirely relevant.⁶

Counsel for the Board, after references to particular sections of the Act, advised:

... the pipeline we are talking about is the particular facilities being applied for by TransCanada and the only thing that concerns this Board is the supply available to that pipeline, the markets to be served by that pipeline and the economic justification for that pipeline. So I would submit that getting into the question of gas supply is not relevant.

MR. EDGE: On a point of clarification Mr. Blue, what does your statement, or what relation does that have to the evidence put in by Mr. Larson?

MR. BLUE: I was not asked my opinion in reference to Mr. Larson's evidence, Mr. Chairman.

MR. GIBBS: I think also, Mr. Chairman, that Mr. Larson's evidence went in because nobody objected. When those questions were asked we sat quietly because it seemed it

⁵ Transcript p. 409.

⁶ Transcript p. 410.

entendu l'argumentation et il devint alors manifeste que ceux qui y prenaient part s'intéressaient principalement à la portée de l'audience et non seulement à la pertinence ou à l'importance de ladite question. Au nom des auteurs de la demande, l'avocat de la Gaz Métropolitain dit notamment:

[TRADUCTION] ... cette demande vise certains moyens très limités de transport d'une quantité de gaz ... qui est bien minime par rapport à l'ensemble des approvisionnements; la seule véritable question soumise à cet Office consiste à déterminer si le transport à Montréal de cet approvisionnement disponible faisant l'objet d'un engagement répond présentement à un intérêt public et à une nécessité. Voilà la question. Transformer cette audience de façon à la faire porter sur l'ensemble des approvisionnements et des besoins canadiens ou sur l'ensemble des besoins d'installations de transmission au Canada est, je pense, tenter de lui attribuer une importance qu'elle n'a tout simplement pas ...⁵

Au nom des opposants, l'avocat de l'Union Gas répondit notamment:

[TRADUCTION] ... ce que réclame la Gaz Métropolitain en l'espèce, ... est l'approbation de plans d'expansion qui lui permette d'acheter un approvisionnement en gaz pouvant fort bien s'avérer nécessaire au maintien de leurs possibilités de livraison aux termes de leurs contrats actuels de même que des contrats actuels appartenant à d'autres ... Cette question porte alors sur la capacité des approvisionnements albertains de satisfaire tous les marchés canadiens, y compris les contrats actuels de la TransCanada et y compris tout projet d'extension ou d'expansion ... Si vous devez envisager la capacité de cet approvisionnement albertain, le problème des demandes canadiennes supplémentaires que subit maintenant cet approvisionnement est tout à fait pertinent.⁶

Après avoir cité certains articles de la Loi, l'avocat de l'Office a déclaré:

[TRADUCTION] ... le pipe-line dont nous parlons est précisément l'installation faisant l'objet de la demande de la TransCanada et la seule préoccupation de cet office porte sur l'approvisionnement disponible pour ce pipe-line, les marchés qu'il doit approvisionner et sa justification économique. Je soumetts donc qu'il n'est pas pertinent de discuter cette question d'approvisionnement en gaz.

M. EDGE: A titre de précision, M^e Blue, sur quoi votre déclaration porte-t-elle ou quel rapport a-t-elle avec le témoignage de M. Larson?

M^e BLUE: On ne m'a pas demandé mon opinion sur le témoignage de M. Larson, M. le Président.

M^e GIBBS: Je pense également, M. le Président, que M. Larson a témoigné parce que personne ne s'est objecté. Lorsqu'on a posé ces questions, nous sommes demeurés

⁵ Transcription, page 409.

⁶ Transcription, p. 410.

had no relevance⁷

THE CHAIRMAN: . . . we will hear any remarks that others wish to make on this point, as we are engaged in discussion about the scope of the hearing,⁸

Following conclusion of argument on the point, the hearing was adjourned for noon and, when it resumed the Chairman read the following statement:

Gentlemen, the Board is prepared to rule on Mr. Gibbs' objection on the relevancy of the question of Mr. McOuat put to the witness concerning the witness' knowledge of Westcoast Transmission's gas supply.

In so doing the Board also wishes to deal with the arguments as to the relevancy of the effects of the facilities being applied for on the availability of Alberta natural gas to TransCanada and TransCanada's existing customers in the future.

Before the Board can issue a certificate, it must find that the applied for facilities are and will be required by the present and future public convenience and necessity. In so doing the Board is expressly required to take into consideration all matters which to it appear to be relevant and in addition it may take into account the matters listed in paragraphs (a) to (d) of Section 44 of the Act.

The question of shortfalls of Westcoast Transmission's supply and its implications on the availability of Alberta gas to TransCanada's customers are not matters which the Board considers relevant in this hearing.

Further, the Board does not, in the circumstances of this application and in view of the amounts of gas involved, attach great weight to the assertion that TransCanada's supply situation may or may not be adequate to serve customers to whom it sells gas.

This is so because in terms of TransCanada's deliverability problem the total gas to be sold to Gaz Metro and Greater Winnipeg are de minimus and, therefore, the public convenience and necessity does not warrant going into these questions here. The Board feels that the time and trouble it would take to explore these questions in all the ramifications outweighs the probative value such evidence would have to the determination it must make in this application, and the objection to Mr. McOuat's question is therefore allowed.

⁷ Transcript pp. 411-2. Mr. Edge is a member of the Board, Mr. Blue its counsel and Mr. Gibbs counsel for Pan-Alberta Gas. Mr. Larson was the TCPL witness previously referred to.

⁸ Transcript p. 414.

silencieux parce que son témoignage ne semblait pas pertinent⁷

LE PRÉSIDENT: . . . nous entendrons toutes remarques que d'autres désirent faire sur ce point, puisque nous sommes engagés dans une discussion sur la portée de l'audience,⁸

Après discussion sur ce sujet, on a ajourné l'audience à midi et, à la reprise, le Président a lu la déclaration suivante:

[TRADUCTION] Messieurs, l'Office est disposé à se prononcer sur l'objection de M^e Gibbs portant sur la pertinence de la question posée par M^e McOuat au témoin au sujet de la connaissance de ce dernier de l'approvisionnement en gaz de la Westcoast Transmission.

Ce faisant, l'Office désire également examiner les arguments portant sur la pertinence des conséquences des installations demandées sur la disponibilité du gaz naturel albertain pour la TransCanada et ses clients présents et futurs.

Avant de pouvoir délivrer un certificat, l'Office doit arriver à la conclusion que la commodité et la nécessité publiques requièrent présentement et requerront à l'avenir les installations dont on fait la demande. Ce faisant, l'Office est expressément tenu de prendre en considération toutes les questions qui lui semblent pertinentes et il peut en outre tenir compte des questions énumérées aux alinéas a) à d) de l'article 44 de la Loi.

La question de l'insuffisance de l'approvisionnement de la Westcoast Transmission et ses implications sur la disponibilité du gaz albertain pour les clients de la TransCanada ne sont pas des questions que l'Office juge pertinentes en l'espèce.

En outre, compte tenu des circonstances de cette demande et des quantités de gaz impliquées, l'Office n'attache pas une grande importance à l'affirmation selon laquelle l'approvisionnement de la TransCanada peut ou non suffir à approvisionner les clients à qui elle vend du gaz.

Il en est ainsi parce que considérant le problème de la possibilité de livraison de la TransCanada, l'ensemble du gaz destiné à être vendu à la Gaz Métro et à la Greater Winnipeg est minime et, par conséquent, la commodité et la nécessité publiques ne justifient pas l'examen de ces questions en l'espèce. L'Office estime que le temps requis pour fouiller ces questions dans toutes leurs ramifications et les inconvénients que cela impliquerait dépassent la valeur probante que ce témoignage aurait sur la décision qu'il doit rendre dans cette demande, et l'objection à la question de M^e McOuat est donc maintenue.

⁷ Transcription, pp. 411 et 412. M^e Edge est un membre de l'Office, M^e Blue représente ce dernier et M^e Gibbs représente la Pan-Alberta Gas. M. Larson était le témoin de la TCPL susmentionné.

⁸ Transcription, p. 414.

Of course, these witnesses may be examined on all aspects of Pan Alberta's ability to meet its contractual commitments to Gaz Metro. Thank you.⁹

In addition to ruling the particular question regarding Westcoast Transmission out of order, the Board did, at this point limit the scope of its inquiry under section 44 of the Act in respect of the application before it to the particular facilities proposed to be built, to the availability of gas for those facilities, the existence of markets for that gas and the economic viability of those facilities. It declined to receive further evidence or to permit cross-examination of witnesses on the broader subjects of national gas supply or of TCPL's own supply for its present customers. That is what was understood by the parties before it to be the effect of the ruling and I am satisfied that is what was intended notwithstanding later protestations to the contrary.

In respect of the August 9th ruling, the applicants herein seek an order by way of *certiorari* quashing the proceedings to date or, in the alternative, quashing the ruling and directing the Board to receive evidence relating to the effect of the proposal on future gas supply to its existing customers.

The issue in this case is, except for some of the parties, in no way similar to that considered by my brother Cattanach in *The Attorney General of Manitoba v. The National Energy Board*.¹⁰ In that matter the issue on which the applicants were successful was whether, in conducting the hearing in the manner it did, the Board had conducted the hearing it was required to conduct by section 20 of the Act. That is not alleged here.

It is desirable here to repeat the essential portions of section 44 of the Act

44. The Board may . . . issue a certificate in respect of a pipeline . . . if the Board is satisfied that the line is and will be required by the present and future public convenience and necessity, and, in considering an application for a cer-

⁹ Transcript pp. 423-4.

¹⁰ An as yet unreported decision dated August 9, 1974. Court No. T-2669-74.

De toute évidence, ces témoins peuvent être interrogés sur tous les aspects afférents à la possibilité qu'a la Pan Alberta de respecter ses engagements contractuels envers la Gaz Métro. Merci.⁹

En plus de déclarer irrecevable la question particulière relative à la Westcoast Transmission, l'Office a, à ce stade, restreint la portée de son enquête en vertu de l'article 44 de la Loi portant sur la demande dont elle était saisie, aux installations dont on projetait la construction, à la disponibilité du gaz pour ces installations, à l'existence de marchés pour ce gaz et à la viabilité économique de ces installations. Il a refusé d'entendre d'autres témoignages ou d'autoriser le contre-interrogatoire de témoins sur les questions plus vastes de l'approvisionnement en gaz à l'échelle nationale ou l'approvisionnement de la TCPL pour ses clients actuels. C'est la portée que les parties ont attribuée à cette décision et je suis convaincu que c'est ce qu'elles avaient à l'esprit malgré les protestations subséquentes au contraire.

Quant à la décision du 9 août, les requérants en l'espèce demandent une ordonnance par voie de *certiorari* annulant les procédures intentées à date ou, subsidiairement, annulant la décision et enjoignant l'Office d'entendre les témoignages portant sur les conséquences du projet sur l'approvisionnement futur en gaz de ses clients actuels.

Sauf pour certaines parties, le problème en l'espèce ne ressemble aucunement à celui que mon collègue le juge Cattanach a étudié dans l'arrêt: *Le procureur général du Manitoba c. L'Office national de l'énergie*.¹⁰ Dans cette affaire, le point litigieux sur lequel les requérants ont eu gain de cause, consistait à déterminer si l'Office, en dirigeant l'audience comme il l'a fait, s'est conformé à l'article 20 de la Loi. Cela n'est pas allégué en l'espèce.

Il convient de reprendre ici les parties essentielles de l'article 44 de la Loi:

44. . . . l'Office peut délivrer un certificat à l'égard d'un pipe-line . . . si l'Office est convaincu que la commodité et la nécessité publiques requièrent présentement et requerront à l'avenir la canalisation ou la ligne internationale de trans-

⁹ Transcription, pp. 423 et 424.

¹⁰ Décision non encore publiée, rendue le 9 août 1974. N° du greffe: T-2669-74.

tificate, the Board shall take into account all such matters as to it appear to be relevant, and without limiting the generality of the foregoing, the Board may have regard to . . .

There follow the five paragraphs (a) to (e) that are set out in footnote 1 hereto. The emphasis is mine.

In *Canadian National Railways v. Canada Steamship Lines, Limited*¹¹ the Privy Council considered a provision of *The Transport Act, 1938*¹² authorizing The Board of Transport Commissioners for Canada to entertain applications to approve and to continue or withdraw its approval of agreed charges and to fix charges in certain circumstances.

35. (13) On any application under this section, the Board shall have regard to all considerations which appear to it to be relevant and, in particular, to the effect which the making of the agreed charge or the fixing of a charge is likely to have, or has had, on,—

- (a) the net revenue of the carrier; and
- (b) the business of any shipper

The emphasis, again, is mine. In dealing with the section their Lordships held, at page 211:

It would be difficult to conceive a wider discretion than is conferred on the board as to the considerations to which it is to have regard . . . Not only is it not precluded negatively from having regard to any considerations, but it is enjoined positively to have regard to every consideration which in its opinion is relevant. So long as that discretion is exercised in good faith the decision of the board as to what considerations are relevant would appear to be unchallengeable.

I cannot say, on the material before me, that the Board's decision to limit the scope of its inquiry during the course of the hearing was made in bad faith. It is a matter of record that, commencing September 3, the Board will hold hearings on the overall gas supply of Canada. It also appears that the gas and the facilities encompassed in the present application involve in the order of one per cent of TCPL's volume and of the value of its system. That is not to say that in changing the scope in mid-stream, the Board is not, in a practical sense, exposing itself

¹¹ [1945] A.C. 204.

¹² 2 Geo. VI, c. 53.

mission et, en étudiant une demande de certificat, celui-ci doit tenir compte de toutes les données qui lui semblent pertinentes, et, sans limiter la généralité de ce qui précède, peut considérer

Y font suite les alinéas a) à e) qui sont cités au renvoi des présents motifs. C'est moi qui ai souligné.

Dans l'arrêt *La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada Steamship Lines, Limited*¹¹, le Conseil Privé a examiné une disposition de la *Loi sur les transports* de 1938¹² qui autorisait la Commission des transports du Canada à entendre des demandes visant à faire approuver, à proroger ou retirer son approbation de taxes convenues et de fixer des taxes dans certains cas.

35. (13) Lorsqu'une demande est formulée sous le régime du présent article, la Commission doit tenir compte de toutes les considérations qui lui paraissent pertinentes et, en particulier, de l'effet que l'établissement de la taxe convenue ou la fixation d'une taxe peut vraisemblablement avoir ou a eu sur

- a) Le revenu net du voiturier, et
- b) Les affaires d'un expéditeur

C'est moi, à nouveau, qui ai souligné. En examinant l'article, leurs Seigneuries ont déclaré à la page 211:

[TRADUCTION] Il serait difficile de concevoir une plus grande discrétion que celle qui est conférée à la Commission sur les considérations dont elle doit tenir compte . . . Non seulement n'est-elle pas empêchée, du point de vue négatif, de tenir compte de toutes considérations, mais on l'enjoint, du point de vue positif, de tenir compte de chacune des considérations qu'elle juge pertinente. Pour autant que cette discrétion est exercée de bonne foi, la décision de la Commission sur la pertinence des considérations semblerait être inattaquable.

Je ne peux pas dire, d'après la preuve qui m'est soumise, que l'Office était de mauvaise foi en décidant, en cours d'audience, de restreindre la portée de son enquête. Il est officiel qu'à partir du 3 septembre, l'Office tiendra des audiences portant sur l'ensemble des approvisionnements en gaz au Canada. Il appert également que le gaz et les installations qui font l'objet de la présente demande affectent un pour cent du volume de la TCPL et de la valeur de son réseau. Cela ne signifie pas qu'en modifiant la portée de cette audience durant son cours,

¹¹ [1945] A.C. 204.

¹² 2 George VI, c. 53.

to review by appropriate proceedings in a superior court.

The fact that the ruling sought to be quashed is not the decision which the Board is authorized by section 44 to make but rather a ruling as to what it would consider in arriving at its decision under section 44 is crucial. No precedent for the granting of an order in the nature of *certiorari* in respect of such a ruling was cited to me. There are, of course, numerous instances, such as the *Globe Printing* case¹³, where a ruling made during the course of a hearing has been the basis for the quashing of the ultimate decision by *certiorari*.

In view of considerations of time of which all parties are aware, I do not intend to expand on this matter on this occasion; however, I am of the view that the opinion expressed by the Chief Justice in the penultimate and antepenultimate paragraphs of the decision of the Federal Court of Appeal in the recent *Danmor Shoe* case¹⁴, with appropriate changes, is as relevant to an application for a writ of *certiorari* under section 18 of the *Federal Court Act*¹⁵ as to a section 28 application. *Certiorari* is not the appropriate remedy to deal with an interim determination such as the one in issue however appropriate it might be to deal with the final decision the Board is required to make under section 44.

Finding that the Board had the authority under section 44, during the course of the hearing, to determine in good faith to narrow the scope of its inquiry, that it did act in good faith in making that determination and that an application for *certiorari* is inappropriate in respect of such a determination, the application is dismissed. There will be no order as to costs.

l'Office ne s'expose pas, du point de vue pratique, à une révision au moyen de procédures appropriées engagées devant une cour supérieure.

^a La décision que l'on veut faire annuler n'est pas le jugement que l'Office est autorisé à rendre en vertu de l'article 44; elle porte plutôt, et cela constitue un fait déterminant, sur les considérations dont il doit tenir compte pour ^b parvenir à sa décision finale en vertu de l'article 44. On ne m'a cité aucune jurisprudence établissant l'octroi d'une ordonnance de la nature d'un bref de *certiorari* relativement à une telle décision. Il existe, évidemment, plusieurs ^c exemples, comme l'affaire *Globe Printing*¹³, où une décision rendue au cours d'une audience a constitué le fondement de l'annulation de la décision finale au moyen d'un bref de *certiorari*.

^d A cause du facteur temps dont toutes les parties sont conscientes, je n'ai pas l'intention de m'étendre sur ce sujet maintenant; cependant, je suis d'avis que l'opinion exprimée par le juge en chef aux deux avant-derniers paragraphes de la décision récente de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Danmor Shoe*¹⁴ s'applique ^e *mutatis mutandis*, autant à une demande visant l'obtention d'un bref de *certiorari* en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*¹⁵ qu'à une demande faite en vertu de l'article 28. Le bref de *certiorari* n'est pas le recours approprié pour disposer d'une décision provisoire comme celle en l'espèce, si applicable soit-il à la décision finale que l'Office doit ^f rendre en vertu de l'article 44. ^g

Ayant conclu que l'Office avait le pouvoir, en vertu de l'article 44, de décider de bonne foi, au cours de l'audience, de restreindre la portée de son enquête, qu'il a agi de bonne foi en rendant ^h cette décision et qu'une demande visant l'obtention d'un bref de *certiorari* n'est pas un recours approprié contre une telle décision, la demande est rejetée. Il n'y aura pas adjudication de ⁱ dépens.

¹³ *Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Company* [1953] 2 S.C.R. 18.

¹⁴ *In re the Anti-Dumping Act, etc.* [1974] 1 F.C. 22 at pp. 30 and 31.

¹⁵ R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

¹³ *Toronto Newspaper Guild c. Globe Printing Company* [1953] 2 R.C.S. 18.

¹⁴ *In re la Loi antidumping, etc.* [1974] 1 C.F. 22 aux pp. 30 et 31.

¹⁵ S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10.