

A-505-96

A-505-96

Ontario Hydro (Appellant) (Plaintiff)**Ontario Hydro (appelante) (demanderesse)**

v.

c.

Her Majesty the Queen (Respondent) (Defendant)**Sa Majesté la Reine (intimée) (défenderesse)****INDEXED AS: ONTARIO HYDRO v. CANADA (C.A.)****RÉPERTORIÉ: ONTARIO HYDRO c. CANADA (C.A.)**

Court of Appeal, Stone, Décary and McDonald JJ.A.
—Toronto, May 27; Ottawa, June 10, 1997.

Cour d'appel, juges Stone, Décary et McDonald,
J.C.A.—Toronto, 27 mai et Ottawa 10 juin 1997.

Energy — Appeal from F.C.T.D. judgment dismissing action to recover portion of costs of relocating National Energy Board from Ottawa to Calgary which utility had been required to pay — National Energy Board Act, s. 24.1 giving NEB power to make regulations for recovery of costs attributable to responsibilities under any Act of Parliament — Giving NEB discretionary power to determine what costs attributable to statutory responsibilities — Limited to costs attributable to statutory responsibilities — Relocation not within dictionary meaning of “responsibilities” — National Energy Board Cost Recovery Regulations, s. 6 defining costs attributable to statutory responsibilities of NEB as “program costs” — Program costs described in Expenditure Plan — Nothing therein contemplating relocation — When read in conjunction with Regulations, ss. 4, 6, Act, s. 24.1 permitting recovery of costs related to Board’s program; not including relocation costs.

Énergie — Appel de la décision de la Section de première instance rejetant l'action en recouvrement de la partie des frais de transfert du siège de l'Office national de l'énergie d'Ottawa à Calgary que le service public a dû payer — L'art. 24.1 de la Loi sur l'Office national de l'énergie confère à l'ONÉ le pouvoir de prendre un règlement pour le recouvrement des frais afférents à l'exercice de ses attributions dans le cadre de toute loi fédérale — Il confère à l'ONÉ le pouvoir discrétionnaire de déterminer quels frais sont afférents à l'exercice de ses attributions légales — Les frais se limitent à ceux attribuables à l'exercice des attributions légales — Selon le dictionnaire, le mot «responsibility» (attributions) n'englobe pas la réinstallation — L'art. 6 du Règlement sur le recouvrement des frais de l'Office national de l'énergie assimile les frais afférents à l'exercice des attributions légales de l'ONÉ au «coût de son programme» — Le coût du programme est décrit dans le plan de dépenses — Aucun élément n'évoque la réinstallation — Lorsqu'il est lu de concert avec les art. 4 et 6 du Règlement, l'art. 24.1 permet le recouvrement des frais liés au programme de l'Office, à l'exclusion des frais de réinstallation.

Construction of statutes — National Energy Board Act, s. 24.1 giving NEB power to make regulations for recovery of costs attributable to responsibilities under any Act of Parliament — National Energy Board Cost Recovery Regulations, s. 6, determining cost recovery charges, passed at same time as s. 24.1 introduced — Same words used in Act, s. 24.1, Regulations, s. 6 — Trial Judge interpreting Regulations without regard to enabling statute — Where statute, regulations closely meshed so as to form integrated scheme, provisions of both interpreted in light of overall scheme — Some value had to be given scheme of Regulations in interpreting Act — When read in conjunction with Regulations, ss. 4, 6, Act, s. 24.1 permitting recovery of program costs related to Board’s program; not including costs of NEB’s relocation to Calgary from Ottawa.

Interprétation des lois — L'art. 24.1 de la Loi sur l'Office national de l'énergie investit l'ONÉ du pouvoir de prendre un règlement pour le recouvrement des frais afférents à l'exercice de ses attributions dans le cadre de toute loi fédérale — L'art. 6 du Règlement sur le recouvrement des frais de l'Office national de l'énergie, qui prévoit le calcul des frais recouvrables, a été pris au même moment que l'art. 24.1 a été ajouté à la Loi — Les mêmes termes sont employés à l'art. 24.1 de la Loi et à l'art. 6 du Règlement — Le juge de première instance a interprété le Règlement sans tenir compte de la loi habilitante — Lorsque la loi et le règlement sont si étroitement liés qu'ils forment un tout, les dispositions des deux textes sont interprétées en fonction de ce cadre global — Une certaine importance devait être accordée à la formulation du Règlement aux fins d'interpréter les dispositions de la Loi — Lorsqu'il est lu de concert avec les art. 4 et 6 du Règlement, l'art. 24.1 autorise le recouvrement du coût afférent au programme de l'Office, lequel n'englobe pas les frais de transfert du siège de l'ONÉ d'Ottawa à Calgary.

This was an appeal from a Trial Division judgment dismissing an action brought by Ontario Hydro to recover a portion of the costs of relocating the National Energy Board from Ottawa to Calgary which the utility had been required to pay. *National Energy Board Act*, subsection 24.1(1) gives the Board, subject to the approval of the Treasury Board, the power to make regulations for the purposes of recovering costs attributable to its responsibilities under any Act of Parliament. Section 24.1 came into force on January 1, 1991. Pursuant to section 24.1, the Board passed the *National Energy Board Cost Recovery Regulations*, on December 20, 1990, which came into force on January 1, 1991, and which permit the Board, in accordance with the formula therein, to determine and recover from oil and gas pipeline companies and from exporters of electricity certain costs attributable to the performance of its statutory duties. Section 6, which determines the cost recovery charges, uses the same words used in Act, section 24.1 i.e. "costs attributable . . . to the responsibilities of the Board under the Act or any other Act of Parliament".

In 1992, the Board rendered four bills to the appellant, each of which included the cost associated with the relocation of its head office in the calculation of the costs recoverable pursuant to the Regulations. The appellant paid each invoice under protest. The Trial Judge dismissed the appellant's action to recover the amounts so paid on the ground that the Regulations expressly contemplated costs outside the Board's normal activities would be "program costs".

The issue was whether the appellant was liable to pay a portion of the relocation costs under Regulations, section 24.1.

Held, the appeal should be allowed.

Neither the Act nor the Regulations allowed the Board to require the appellant to contribute to the relocation costs.

The Trial Judge interpreted the Regulations without regard to the enabling statute. Where the statute and regulations are closely meshed so as to form an integrated scheme, provisions from both are interpreted in the light of that overall scheme. The Regulations were passed at the same time as section 24.1 was introduced in the Act and the wording used in the introductory passage of section 6 of the Regulations is similar to that used in section 24.1. Therefore some value had to be given to the scheme of the Regulations in interpreting the Act.

Il s'agit d'un appel d'un jugement de la Section de première instance rejetant l'action d'Ontario Hydro intentée en vue de recouvrer la partie des frais de transfert du siège de l'Office national de l'énergie d'Ottawa à Calgary que le service public a dû payer. Au paragraphe 24.1(1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, sous réserve de l'agrément du Conseil du Trésor, l'Office est investi du pouvoir de prendre un règlement afin de recouvrer les frais afférents à l'exercice de ses attributions dans le cadre de toute loi fédérale. L'article 24.1 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1991. En vertu de cette disposition, le 20 décembre 1990, l'Office a pris le *Règlement sur le recouvrement des frais de l'Office national de l'énergie*, lequel est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1991 et permet à l'Office, suivant une formule donnée, de calculer puis de recouvrer auprès des entreprises exploitant un oléoduc ou un gazoduc, ainsi que des exportateurs d'électricité, certains frais afférents à l'exercice de ses attributions légales. L'article 6, qui établit quels sont les droits exigibles au titre du recouvrement des frais, emploie les mêmes termes qu'à l'article 24.1 de la Loi, c.-à-d. «frais afférents à l'exercice des attributions de l'Office dans le cadre de la Loi ou de toute autre loi fédérale».

En 1992, l'Office a présenté à l'appelante quatre factures incluant, dans chacun des cas, les frais liés à la réinstallation de son siège dans le calcul des frais recouvrables en application du Règlement. L'appelante a acquitté chacune des factures sous toutes réserves. Le juge de première instance a rejeté l'action de l'appelante intentée pour recouvrer les sommes payées pour le motif que le Règlement envisage expressément que les frais dépassant le champ des activités normales de l'Office font partie du «coût du programme».

La question en litige est de savoir si l'appelante était tenue de payer une partie des frais de réinstallation aux termes du Règlement pris en vertu de l'article 24.1.

Arrêt: l'appel doit être accueilli.

Ni la Loi ni le Règlement n'autorisent l'Office à exiger de l'appelante qu'elle paie une partie de ses frais de réinstallation.

Le juge de première instance a interprété le Règlement sans tenir compte du libellé de la loi habilitante. Lorsque la loi et le règlement sont si étroitement liés qu'ils forment un tout, les dispositions des deux textes sont interprétés en fonction de ce cadre global. Le Règlement a été pris en même temps que l'article 24.1 a été ajouté à la Loi, et le libellé employé dans la partie introductive de l'article 6 du Règlement est semblable à celui de l'article 24.1. Une certaine importance devait donc être accordée à la formulation du Règlement aux fins d'interpréter les dispositions de la Loi.

Section 24.1 clearly gives the Board a discretionary power to determine what costs are attributable to its statutory responsibilities. That discretion was not absolute, in that only those costs attributable to its statutory responsibilities could be recovered. As relocation does not fall within the dictionary meaning of the word “responsibilities”, relocation could not be a cost attributable to the Board’s statutory responsibilities if one were to examine only the provisions of the statute. It was therefore necessary to look at the Regulations. Paragraphs 6(a) and (b) define costs attributable to the statutory responsibilities of the Board as “program costs”. The Board’s program was described in its Expenditure Plan. Nothing in that program description contemplated relocation. While program costs were set out in the Expenditure Plan, they were not defined by it. When section 24.1 of the Act is read in conjunction with sections 4 and 6 of the Regulations, the costs recoverable pursuant to section 24.1 are program costs related to the Board’s Program, which did not include relocation costs.

Regulations, paragraph 9(a), on which the Trial Judge relied heavily in reaching her conclusion, was restricted to the very narrow purpose of Part II of the Act, dealing with the advisory sub-activity of the Board. It merely recognizes that “program costs” may be incurred, at the request of the Minister, in activities which are outside the scope of the Board’s normal activities. If it expands the concept of “program costs” it does it solely to include, in addition to program costs incurred on a recurring annual basis, program costs exceptionally incurred on a once-and-for-all basis in the context of Part II. It did not permit costs unrelated to the Board’s Program to qualify as program costs for the purposes of recovery under section 6.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 500 *et seq.*
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 16.
National Energy Board Act, R.S.C., 1985, c. N-7, ss. 7(1) (as am. by S.C. 1991, c. 27, s. 2), 24.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 7, s. 13).
National Energy Board Cost Recovery Regulations, SOR/91-7, ss. 4(3), 5, 6, 7, 9.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

R. v. Compagnie Immobilière BCN Ltée, [1979] 1 S.C.R. 865; [1979] C.T.C. 71; (1979), 79 DTC 5068; 25 N.R. 361.

L’article 24.1 confère manifestement à l’Office le pouvoir discrétionnaire de déterminer quels frais sont afférents à l’exercice de ses attributions légales. Ce pouvoir discrétionnaire n’est cependant pas absolu, car seuls les frais qui sont afférents à ses attributions légales peuvent être recouvrés. Comme, selon le dictionnaire, les «attributions» n’englobent pas la réinstallation, il s’ensuit que, sur la base des seules dispositions de la Loi, on ne peut conclure que les frais de réinstallation sont afférents à l’exercice des attributions légales de l’Office. Il était donc nécessaire de tenir compte du Règlement. Les alinéas 6a) et b) assimilent les frais afférents à l’exercice des attributions légales de l’Office au coût de son programme. Le programme de l’Office est décrit dans son plan de dépenses. Aucun élément de la description du programme n’évoque la réinstallation. Le coût du programme est énoncé dans le plan de dépenses, mais il n’y est pas défini. Lorsque l’article 24.1 de la Loi est lu de concert avec les articles 4 et 6 du Règlement, les frais recouvrables en application de l’article 24.1 correspondent au coût afférent au programme de l’Office, lequel n’englobe pas les frais de réinstallation.

L’alinéa 9a) du Règlement, sur lequel le juge de première instance s’appuie considérablement pour arriver à sa conclusion, ne vise que l’objet très restreint de la partie II de la Loi, soit la sous-activité de l’Office liée à son rôle consultatif. Il reconnaît simplement que des frais afférents au programme peuvent être engagés, à la demande du ministre, relativement à des activités qui dépassent le champ des activités normales de l’Office. S’il a pour effet d’élargir la notion de «coût du programme», ce n’est que pour inclure, en plus des frais annuels récurrents, des frais afférents au programme engagés de façon exceptionnelle et irrévocable dans le contexte de la partie II. Il ne permet pas que des frais non liés au programme de l’Office soient assimilés au coût du programme aux fins du recouvrement prévu à l’article 6.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi d’interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 16.
Loi sur l’Office national de l’énergie, L.R.C. (1985), ch. N-7, art. 7(1) (mod. par L.C. 1991, ch. 27, art. 2), 24.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 7, art. 13).
Règlement sur le recouvrement des frais de l’Office national de l’énergie, DORS/91-7, art. 4(3), 5, 6, 7, 9.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663, Règle 500 *et s.*

JURISPRUDENCE

DÉCISION CITÉE:

R. c. Compagnie Immobilière BCN Ltée, [1979] 1 R.C.S. 865; [1979] C.T.C. 71; (1979), 79 DTC 5068; 25 N.R. 361.

AUTHORS CITED

- Allen, E. *The Concise Oxford Dictionary of Current English*, 8th ed. Oxford: Clarendon Press, 1990. «responsibility».
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*, 5th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979. «responsibility».
- Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed., Cowansville (Qué.): Éditions Yvon Blais Inc., 1991.
- Reid, Hubert. *Dictionnaire de droit québécois et canadien*. Montréal: Wilson & Lafleur Ltée, 1994. «attributions».
- Robert, P. *Le Petit Robert 1*. Montréal: Les Dictionnaires Robert-Canada S.C.C., 1991. «attributions».
- Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPEAL from trial judgment (*Ontario Hydro v. National Energy Board* (1996), 112 F.T.R. 225 (F.C.T.D.)) dismissing an action for reimbursement of the amount paid by the appellant towards the relocation of the National Energy Board's head office pursuant to *National Energy Board Act*, section 24.1 and *National Energy Board Cost Recovery Regulations*, section 6. Appeal allowed.

COUNSEL:

- Eric R. Finn and Ilana Saltsman* for appellant (plaintiff).
- Frederick B. Woyiwada and Darrell Kloeze* for respondent (defendant).

SOLICITORS:

- Ontario Hydro Law Division*, Toronto, for appellant (plaintiff).
- Deputy Attorney General of Canada* for respondent (defendant).

The following are the reasons for judgment rendered in English by

DOCTRINE

- Allen, E. *The Concise Oxford Dictionary of Current English*, 8th ed. Oxford: Clarendon Press, 1990. «responsibility».
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*, 5th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979. «responsibility».
- Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2^e éd., Cowansville (Qué.): Éditions Yvon Blais Inc., 1991.
- Reid, Hubert. *Dictionnaire de droit québécois et canadien*. Montréal: Wilson & Lafleur Ltée, 1994. «attributions».
- Robert, P. *Le Petit Robert 1*. Montréal: Les Dictionnaires Robert-Canada S.C.C., 1991. «attributions».
- Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPEL contre le jugement de première instance (*Ontario Hydro c. Office national de l'énergie* (1996), 112 F.T.R. 225 (C.F. 1^{re} inst.)) rejetant l'action en remboursement de la somme payée par l'appelante à titre de contribution aux frais de réinstallation du siège de l'Office national de l'énergie en application de l'article 24.1 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et de l'article 6 du *Règlement sur le recouvrement des frais de l'Office national de l'énergie*. Appel accueilli.

AVOCATS:

- Eric R. Finn et Ilana Saltsman* pour l'appelante (demanderesse).
- Frederick B. Woyiwada et Darrell Kloeze* pour l'intimée (défenderesse).

PROCUREURS:

- Contentieux, Ontario Hydro*, Toronto, pour l'appelante (demanderesse).
- Le sous-procureur général du Canada*, pour l'intimée (défenderesse).

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

1 DÉCARY J.A.: The issue in this appeal from a decision of the Trial Division [(1996), 112 F.T.R. 225] is whether, under the *National Energy Board Cost Recovery Regulations*¹ (the Regulations), the appellant is liable to pay a portion of the cost of

1 LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: La question en litige aux fins du présent appel d'une décision de la Section de première instance [(1996), 112 F.T.R. 225] est de savoir si, en vertu du *Règlement sur le recouvrement des frais de l'Office national de l'énergie*¹

relocating the National Energy Board (the Board) from Ottawa to Calgary.

(le Règlement), l'appelante est tenue de payer une partie des frais de transfert du siège de l'Office national de l'énergie (l'Office) d'Ottawa à Calgary.

2 The issue arose in the following circumstances. The appellant is a public utility that exports electricity out of the province of Ontario. As such, it is a party that meets the classification enumerated in section 24.1 of the *National Energy Board Act*² (the Act) and is thereby subject to any regulation made pursuant to this section "for the purposes of recovering all or a portion of such costs as the National Energy Board determines to be attributable to its responsibilities [*«afférents à l'exercice de ses attributions»* in the French text] under this or any other Act of Parliament". Section 24.1³ came into force January 1, 1991.

2 Les circonstances de l'affaire sont les suivantes. L'appelante est un service public qui exporte de l'électricité à partir de la province de l'Ontario. À ce titre, elle est visée par l'article 24.1 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*² (la Loi) et est donc assujettie à tout règlement pris en vertu de cette disposition «afin de recouvrer tout ou partie des frais [que l'Office national de l'énergie] juge afférents à l'exercice de ses attributions [*attributable to its responsibilities*», dans la version anglaise] dans le cadre de la présente Loi et de toute autre loi fédérale». L'article 24.1³ est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1991.

3 Pursuant to section 24.1 of the Act, the Board passed the Regulations on December 20, 1990, effective as of January 1, 1991. The Regulations provide that the Board may, in accordance with the formula set out therein, determine and recover from oil and gas pipeline companies and from exporters of electricity described in Schedules I, II and III, certain costs attributable to the performance of its statutory responsibilities. The appellant is referred to in Schedule III, Part I.

3 Le 20 décembre 1990, sous le régime de l'article 24.1 de la Loi, l'Office a pris le Règlement, lequel est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1991. Suivant le Règlement, l'Office peut, en appliquant une formule donnée, calculer puis recouvrer auprès des entreprises exploitant un oléoduc ou un gazoduc, ainsi que des exportateurs d'électricité visés aux annexes I, II et III, certains frais afférents à l'exercice de ses attributions légales. L'appelante est visée à l'annexe III, partie I.

4 On June 21, 1991, the Governor General assented to an amendment to subsection 7(1)⁴ of the Act which called for relocating the head office of the Board from the city of Ottawa to the city of Calgary. The relocation was completed by September 1, 1991. The amendment came into force on November 1, 1991. The Board estimated the cost of relocation to be \$14,846,765 of which 50% (\$7,423,383) was to be recovered in each of 1992 and 1993. Additional costs relating to the relocation were incurred during the years 1994 to 1997.

4 Le 21 juin 1991, le gouverneur général a sanctionné la loi modifiant le paragraphe 7(1)⁴ de la Loi, qui visait à transférer le siège de l'Office d'Ottawa à Calgary. Le processus de réinstallation a pris fin le 1^{er} septembre 1991. La modification est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1991. L'Office a estimé les frais de réinstallation à 14 846 765 \$, dont 50 % (7 423 383 \$) devait être recouvré au cours de chacun des exercices 1992 et 1993. Des frais supplémentaires connexes ont été engagés au cours des années 1994 à 1997.

5 In 1992, the Board rendered four bills in respect of cost recovery charges to the appellant. In each case, the Board included the cost associated with the relocation of its head office in its calculation of the costs recoverable pursuant to the Regulations. The appellant paid each invoice under protest on the

5 En 1992, l'Office a présenté à l'appelante quatre factures établissant le montant des droits exigibles au titre du recouvrement des frais. Dans chacun des cas, l'Office incluait les frais liés à la réinstallation de son siège dans le calcul des frais recouvrables en application du Règlement. L'appelante a acquitté

ground that the cost of relocation could not be included in the calculation of costs under section 6 of the Regulations. The amount at issue for the year 1992 was \$83,864. Other charges were also debited from the appellant's account during the following years. The appellant concedes that if the relocation costs were properly included in the calculation, the invoices are accurate. If the relocation costs were not properly included, the Board agrees to carry out an accounting and reimburse the appellant for relocation costs improperly charged.

6 The appellant filed a statement of claim in which it sought the reimbursement of the relocation costs, as well as a declaration that the relocation costs are not costs that can be recovered pursuant to section 6 of the Regulations.

7 The Trial Judge dismissed the action. She did so, essentially, on the basis of the following conclusion [at page 233]:

I am satisfied that, in ordinary parlance, and in the Board's practice, its Program is treated as the sum of its Activities and the recurring Activity costs are the "program costs". However, these are not determinative of the meaning of "program costs" in the **Regulations**. I say this because, in my view, this case can be decided having regard to the text of the **Regulations**. Section 6 essentially defines "program costs" as those costs which are set out in the Estimates. Section 9 deals with recoverable costs which, in my view, must mean "program costs" and allows the Minister to exclude "program costs" which "are outside the normal activities of the Board". To me, this is a clear indication that, in the context of the **Regulations**, "program costs" is capable of meaning something other than the annual recurring costs associated with the Board's Activities. Because the **Regulations** appear to expressly contemplate that costs outside the Board's normal activities will be "**program costs**", I see no reason why Relocation Costs cannot be "program costs".

8 It will be useful to first set out the relevant provisions of the Act and of the Regulations:

chacune des factures, mais elle l'a fait sous toutes réserves pour le motif que le coût de réinstallation ne pouvait être inclus dans le calcul des frais visés à l'article 6 du Règlement. Le montant en litige pour l'année 1992 est de 83 864 \$. D'autres frais ont également été portés au débit du compte de l'appelante pendant les années suivantes. L'appelante reconnaît que si les frais de réinstallation ont été à juste titre compris dans le calcul, le montant des factures est exact. Pour sa part, si l'imputation de ces frais n'est pas légitime, l'Office s'engage à dresser un nouvel état de compte et à rembourser l'appelante des sommes indûment perçues.

Dans sa déclaration, l'appelante demande le remboursement des frais de réinstallation, ainsi qu'un jugement déclaratoire voulant que de tels frais ne puissent être recouvrés sur le fondement de l'article 6 du Règlement. 6

Le juge de première instance a rejeté l'action et ce, essentiellement sur la base de la conclusion suivante [à la page 233]: 7

Je suis convaincue que, en langage ordinaire et dans le cadre des pratiques suivies par l'Office, le programme de cet organisme est considéré comme l'ensemble de ses activités et que les frais récurrents liés à ces activités représentent le «coût du programme». Toutefois, ces activités ne permettent pas de décider du sens qu'il faut donner à l'expression «coût du programme» apparaissant dans le **Règlement**. J'apporte cette précision parce qu'à mon avis la présente affaire peut être tranchée à la lumière du libellé de ce texte réglementaire. En effet, l'article 6 définit essentiellement le «coût du programme» comme les coûts énoncés dans le budget. L'article 9 traite des frais recouvrables, lesquels, selon moi, s'entendent du «coût du programme» et il permet au ministre d'exclure les frais du programme qui «dépassent le champ des activités normales de l'Office». À mon avis, il s'agit d'un indice évident que, dans le contexte du **Règlement**, l'expression «coût du programme» peut viser autre chose que les frais annuels récurrents liés aux activités de l'Office. Comme le **Règlement** paraît envisager de manière expresse que les frais dépassant le champ des activités normales de l'Office font partie du «coût du programme», je ne vois pas pourquoi les coûts de réinstallation ne pourraient être visés par cette expression.

Examinons tout d'abord les dispositions pertinentes de la Loi et du Règlement: 8

The National Energy Board Act*Head Office and Meetings*

7. (1) The head office of the Board shall be at Calgary, Alberta.

...

Fees, Levies and Charges

24.1 (1) Subject to the approval of the Treasury Board, the National Energy Board may, for the purposes of recovering all or a portion of such costs as the National Energy Board determines to be attributable to its responsibilities under this or any other Act of Parliament, make regulations

(a) imposing fees, levies or charges on any person or company authorized under this Act to

- (i) construct or operate a pipeline or an international or interprovincial power line,
- (ii) charge tolls,
- (iii) export or import oil or gas, or
- (iv) export electricity; and

(b) providing for the manner of calculating the fees, levies and charges in respect of the person or company and their payment to the National Energy Board.

The National Energy Board
Cost Recovery Regulations

Whereas the National Energy Board has determined that certain costs are attributable to its responsibilities under the National Energy Board Act or any other Act of Parliament;

...

REGULATIONS RESPECTING THE RECOVERY OF
CERTAIN COSTS OF THE NATIONAL ENERGY
BOARD

...

Payment of Charges and Fees

4. . . .

(3) Each exporter set out in Part I of Schedule III shall every year pay to the Board a cost recovery charge calculated in the manner set out in subsection 14(3).

Loi sur l'Office national de l'énergie*Siège et réunions*

7. (1) Le siège de l'Office est fixé à Calgary (Alberta).

...

Droits, redevances et frais

24.1 (1) Sous réserve de l'agrément du Conseil du Trésor, et afin de recouvrer tout ou partie des frais qu'il juge afférents à l'exercice de ses attributions dans le cadre de la présente loi et de toute autre loi fédérale, l'Office peut, par règlement:

a) imposer des droits, redevances ou frais à chaque personne ou compagnie pouvant, au titre de la présente loi, construire ou exploiter un pipeline ou une ligne internationale ou interprovinciale, exiger des droits, exporter ou importer du gaz ou du pétrole ou exporter de l'électricité;

b) déterminer leur mode de calcul à l'égard de la personne ou de la compagnie et prévoir leur paiement.

Règlement sur le recouvrement des frais de
l'Office national de l'énergie

Attendu que l'Office national de l'énergie juge que des frais sont afférents à l'exercice de ses attributions dans le cadre de la Loi sur l'Office national de l'énergie et de toute autre loi fédérale,

...

RÈGLEMENT CONCERNANT LE RECOUVREMENT
DES FRAIS DE L'OFFICE NATIONAL DE
L'ÉNERGIE

...

Droits et redevances exigibles

4. . . .

(3) Les exportateurs figurant à la partie I de l'annexe III paient annuellement à l'Office, au titre du recouvrement des frais, les droits calculés conformément au paragraphe 14(3).

5. (1) Each company set out in Part II of Schedules I and II and each exporter set out in Part II of Schedule III shall every year pay to the Board an administration fee of \$10,000.

(2) Each company set out in Part III of Schedules I and II shall every year pay to the Board an administration fee of \$500.

Determination of Board Costs

6. For the purpose of calculating cost recovery charges in accordance with these Regulations, the total costs attributable for a calendar year to the responsibilities of the Board under the Act or any other Act of Parliament are the aggregate of

(a) one fourth of the estimated program costs of the Board including the costs of goods and services provided to the Board by other federal departments or agencies, as set out in the Expenditure Plan published in the *Estimates of the Government of Canada* for the Board's fiscal year ending in the calendar year, and

(b) three fourths of the forecasted program costs of the Board including the costs of goods and services provided to the Board by other federal departments or agencies, as prepared for the Expenditure Plan to be published in the *Estimates of the Government of Canada* for the Board's fiscal year beginning during that calendar year.

7. The Board shall, on or before September 30 in every year, calculate

(a) the amount, if any, by which the total program costs determined in accordance with section 6 for the preceding calendar year exceed the actual expenditures of the Board during the preceding calendar year; or

(b) the amount, if any, by which the actual expenditures of the Board during the preceding calendar year exceed the total determined in accordance with section 6 for that preceding calendar year.

...

9. The Minister may determine that

(a) any costs otherwise recoverable or any portion thereof attributable to activities undertaken by the Board at the request of the Minister pursuant to Part II of the Act that are outside the scope of the normal activities of the Board are to be excluded from the total costs to be recovered by the Board;

(b) any costs otherwise recoverable or any portion thereof attributable to activities undertaken by the Board

5. (1) Les compagnies figurant à la partie II des annexes I et II et les exportateurs figurant à la partie II de l'annexe III paient annuellement à l'Office, au titre du recouvrement des frais administratifs, une redevance de 10 000 \$.

(2) Les compagnies figurant à la partie III des annexes I et II paient annuellement à l'Office, au titre du recouvrement des frais administratifs, une redevance de 500 \$.

Calcul des frais de l'Office

6. Aux fins du calcul des droits exigibles au titre du recouvrement des frais aux termes du présent règlement, le total des frais afférents à l'exercice des attributions de l'Office dans le cadre de la Loi et de toute autre loi fédérale est égal, pour chaque année civile, au total:

a) du quart du coût estimatif du programme de l'Office, y compris les coûts des biens et services fournis à l'Office par les autres ministères et organismes fédéraux, tel qu'il est énoncé dans le plan de dépenses publié dans le *Budget des dépenses du gouvernement du Canada* pour l'exercice de l'Office se terminant durant cette année civile;

b) des trois quart du coût prévu du programme de l'Office, y compris les coûts des biens et services fournis à l'Office par les autres ministères et organismes fédéraux, tel qu'il est établi pour le plan de dépenses publié dans le *Budget des dépenses du gouvernement du Canada* pour l'exercice de l'Office commençant durant cette année civile.

7. Au plus tard le 30 septembre de chaque année, l'Office calcule, selon le cas:

a) l'excédent du total des frais déterminés conformément à l'article 6 pour l'année civile précédente sur les dépenses réelles de l'Office pour cette année;

b) l'excédent des dépenses réelles de l'Office pour l'année civile précédente sur le total des frais déterminés conformément à l'article 6 pour cette année.

...

9. Le ministre peut:

a) exclure du total des frais à recouvrer par l'Office tout ou partie des frais, par ailleurs recouvrables, qui sont afférents à des activités entreprises par l'Office à la demande du ministre en vertu de la partie II de la Loi et qui dépassent le champ des activités normales de l'Office;

b) exclure du total des frais à recouvrer par l'Office ou reporter à une période de recouvrement ultérieure tout

in a calendar year that are not for the direct benefit, in that calendar year, of the companies or persons in respect of which these Regulations apply are to be excluded from the total costs to be recovered by the Board or that the recovery of those costs is to be deferred to a later period; and

ou partie des frais, par ailleurs recouvrables, qui sont afférents à des activités entreprises par l'Office durant une année civile et qui ne sont pas, durant cette année, à l'avantage direct des compagnies ou des personnes visées par le présent règlement;

9 Counsel for the parties both approached this case on the assumption that the sole issue being the interpretation of the Regulations, it was not necessary to examine the provisions of the enabling statute. The Trial Judge also followed this approach, with the result that the Regulations were interpreted without having regard to the enabling statute.

Les avocats des deux parties estiment que l'issue 9 de l'affaire repose uniquement sur l'interprétation du Règlement, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les dispositions de la loi habilitante. Le juge de première instance s'est rangé à leur point de vue, et le Règlement a été interprété sans qu'il soit tenu compte du libellé de la loi habilitante.

10 This approach is inconsistent with the cardinal rules that where the provision to be interpreted appears in a regulation, it must be read in the context of both the regulations and the enabling statute as a whole,⁵ and that where, as here, the expressions used in the Regulations are those used in the enabling statute, they have the same respective meanings as in the enactment conferring the power.⁶ As the efforts of counsel were directed at determining the intent and purpose of the Regulations, there is little, if anything, before us, apart from the very words of the enabling statute, that can help us in the interpretation we must make of the statute.

Cette démarche est incompatible avec la règle 10 cardinale voulant qu'une disposition réglementaire doive être interprétée en fonction du règlement et de la loi habilitante dans leur ensemble⁵ et celle selon laquelle lorsque, comme en l'espèce, les expressions employées dans le Règlement sont les mêmes que celles qui figurent dans la loi habilitante, elles doivent avoir la même portée que dans le texte législatif d'habilitation⁶. Étant donné que les avocats ont mis l'accent sur l'intention du gouverneur en conseil et sur l'objet du Règlement, nous disposons de fort peu d'éléments, si même il en est, outre les mots mêmes employés dans la loi habilitante, pour nous guider dans l'interprétation que nous devons faire du texte législatif.

11 Normally, in cases such as this one, the Court will examine the provisions of the enabling statute first in order to ascertain precisely what it is that Parliament has allowed to be regulated. It will then turn to the regulation. There being a presumption that the regulation has been passed in accordance with the provisions of the enabling statute and that there is coherence between the terms used in the statute and those used in the regulation,⁷ the Court will endeavour to interpret the regulation in such a way as to keep it within the confines permitted by the enabling statute. Should that prove impossible, the regulation or part of it will be declared *ultra vires*. Reconciliation is therefore the rule, and it will be achieved in most cases.

Normalement, en pareilles circonstances, la Cour 11 se penche sur les dispositions de la loi habilitante pour déterminer avec précision, dans un premier temps, ce dont le législateur a permis la réglementation. Elle examine ensuite le texte réglementaire. Il est présumé que le règlement a été pris en conformité avec les dispositions de la loi habilitante et qu'il existe une cohérence entre la terminologie de la Loi et celle du règlement⁷. La Cour s'efforce alors d'interpréter ce dernier de façon que sa portée demeure dans les limites établies par la loi habilitante. Lorsque cela se révèle impossible, le règlement ou une partie de celui-ci est jugé *ultra vires*. La conciliation est donc la règle, et elle est réalisée dans la plupart des cas.

12 It was observed in *Driedger on the Construction of Statutes*⁸ that because regulations are a subordi-

Dans l'ouvrage *Driedger on the Construction of 12 Statutes*⁸, il est signalé que le règlement étant une

- nate form of legislation, usually made after the enabling statute has been passed, they have limited value in interpreting provisions of the statute. In appropriate circumstances, where the statute and the regulations are closely meshed so as to form an integrated scheme, provisions from both are interpreted in the light of that overall scheme.
- 13 In the case at bar, the Regulations were passed at the same time as section 24.1 was introduced in the Act and the wording used in the introductory passage of section 6 of the Regulations, which is at the core of this appeal, is similar to that used in section 24.1 of the Act. I am therefore prepared, in interpreting provisions of the Act, to give some value to the scheme set out in the Regulations. In the end result, therefore, the flaw in the approach taken in the Court below may prove to be of little consequence.
- 14 A look, first, at the enabling Act. The relevant sections are subsection 7(1), which determines the location of the head office, and section 24.1, which gives the Board the power to pass the Regulations at issue.
- 15 Subsection 7(1) is a purely administrative provision that gives no power whatsoever to the Board. It determines where the head office of the Board will be located. That determination is not made by the Board, but by the Governor in Council, and eventually by Parliament, as illustrated by the events that occurred in this case. The decision to move the head office from Ottawa to Calgary was an administrative decision in which the Board had no statutory authority to participate.
- 16 In subsection 24.1(1), the Board is given, subject to the approval of the Treasury Board, the power to make regulations "for the purposes of recovering all or a portion of such costs as the National Energy Board determines to be attributable to its responsibilities under this or any other Act of Parliament".
- 17 The Board, clearly, is given a discretionary power to determine what costs are attributable to its statutory responsibilities. That discretion, however, is not
- sorte de loi subalterne dont l'adoption succède habituellement à celle de la loi habilitante, sa valeur est restreinte aux fins d'interpréter les dispositions législatives. Dans les cas qui s'y prêtent, lorsque la loi et le règlement sont si étroitement liés qu'ils forment un tout, les dispositions des deux textes sont interprétées en fonction de ce cadre global.
- Dans la présente affaire, le Règlement a été pris en même temps que l'article 24.1 a été ajouté à la Loi, et le libellé employé dans la partie introductive de l'article 6 du Règlement, qui est au cœur du présent appel, est semblable à celui de l'article 24.1 de la Loi. Je suis donc disposé, pour interpréter les dispositions de la Loi, à accorder une certaine importance à la formulation du Règlement. En fin de compte, le caractère erroné de la démarche suivie en première instance pourrait donc avoir peu de conséquences.
- Examinons tout d'abord la loi habilitante. Ses dispositions pertinentes sont le paragraphe 7(1), qui précise l'emplacement du siège de l'Office, et l'article 24.1, qui investit l'Office du pouvoir de prendre le règlement en cause.
- Le paragraphe 7(1) est une disposition de nature purement administrative qui ne confère aucun pouvoir à l'Office. Il précise l'emplacement du siège de l'Office. Cet emplacement n'a pas été choisi par l'Office, mais plutôt par le gouverneur en conseil, puis par le Parlement. La Loi ne conférait pas à l'Office le pouvoir de participer à la prise de la décision administrative de transférer son siège d'Ottawa à Calgary.
- Au paragraphe 24.1(1), sous réserve de l'agrément du Conseil du Trésor, l'Office est investi du pouvoir de prendre un règlement «afin de recouvrer tout ou partie des frais qu'il juge afférents à l'exercice de ses attributions dans le cadre de la présente loi et de toute autre loi fédérale».
- Manifestement, l'Office a le pouvoir discrétionnaire de déterminer quels frais sont afférents à l'exercice de ses attributions légales. Ce pouvoir

absolute and counsel for the respondent conceded that the Board could not use that provision to recover costs unrelated to these responsibilities. The discretion is fettered in another way: the costs that can be recovered are not all the costs which the Board incurs in its activities; they are limited to such costs as can be attributed to its statutory responsibilities. Had Parliament intended to allow the Board to recover all and any of its costs, it would not have taken the extrastep of limiting the application of section 24.1 to those costs that could be attributed to the Board's statutory responsibilities. Counsel for the respondent did so recognize.

18 "Responsibility", in *Black's Law Dictionary*,⁹ is defined as "The state of being answerable for an obligation". In *The Concise Oxford Dictionary of Current English*,¹⁰ it is defined as "b. authority; the ability to act independently and make decisions". Its French counterpart in section 24.1, "*attributions*", means [TRANSLATION] "powers granted to the holder of an office, a body or a service" and is equated with [TRANSLATION] "jurisdiction, right, function, power, prerogative, privilege, role" in *Le Petit Robert I*.¹¹ In the *Dictionnaire de droit québécois et canadien*¹² it is defined as [TRANSLATION] "1. Rights and duties of an office, function . . . 2. Matter or category of acts within an authority's powers or jurisdiction". As relocation does not fall within the meaning of the word "responsibilities", it follows that if one were to examine only the provisions of the statute, relocation could not be said to be a cost attributable to the Board's statutory responsibilities within the meaning of section 24.1.

19 Do the Regulations shed a different light?

20 The preamble to the Regulations, as well as their formal title, refer to the recovery of certain costs only. This, presumably, was done in recognition of the fact that section 24.1 of the Act, as we have seen, does not permit the recovery of all costs.

discretionnaire n'est cependant pas absolu, et les avocats de l'intimée reconnaissent que l'Office ne pourrait s'appuyer sur cette disposition pour recouvrer des frais étrangers à ces attributions. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire fait l'objet d'une autre restriction: tous les frais que l'Office engage dans l'exercice de ses activités ne peuvent être recouverts; seuls les frais qui sont afférents à ses attributions légales peuvent l'être. Si le législateur avait voulu permettre à l'Office de recouvrer tous ses frais quels qu'ils soient il n'aurait pas pris la mesure supplémentaire qui consiste à restreindre l'application de l'article 24.1 aux frais qui sont afférents à l'exercice des attributions légales de l'Office. Les avocats de l'intimée le reconnaissent.

Dans le *Black's Law Dictionary*⁹, le mot «*responsibility*» (attributions) est défini comme [TRANSLATION] «Le fait d'être débiteur d'une obligation». Dans *The Concise Oxford Dictionary of Current English*¹⁰, ce terme est défini comme [TRANSLATION] «b. pouvoir; la capacité d'agir indépendamment et de prendre des décisions». Selon *Le Petit Robert I*¹¹, le terme français équivalent, «attributions», s'entend des «pouvoirs attribués au titulaire d'une fonction, à un corps ou service» et est assimilé à «compétence, droit, fonction, pouvoir, prérogative, privilège, rôle». Dans le *Dictionnaire de droit québécois et canadien*¹², ce mot est défini comme «1. Droits et devoirs attachés à une charge, à une fonction . . . 2. Matière ou catégorie d'actes qui relèvent des pouvoirs ou de la compétence d'une autorité». Comme les «attributions» n'englobent pas la réinstallation, il s'ensuit que, sur la base des seules dispositions de la Loi, on ne peut conclure que les frais de réinstallation sont afférents à l'exercice des attributions légales de l'Office au sens de l'article 24.1.

Le Règlement jette-t-il un éclairage différent?

20 Le préambule du Règlement et son titre officiel renvoient au recouvrement de certains frais seulement. Il y a lieu de présumer que cela résulte du fait que l'article 24.1 de la Loi, comme nous l'avons vu, n'autorise pas le recouvrement de tous les frais engagés.

21 Sections 4 and 5 establish two types of costs: an administration fee, which is a fixed amount, and a cost recovery charge, determined and calculated in the manner set out in the Regulations.

22 Section 6 determines the cost recovery charges. It uses, in its introductory words, the same words used in section 24.1 of the Act, i.e. "costs attributable . . . to the responsibilities of the Board under the Act or any other Act of Parliament". These words must, therefore, bear the same meaning as those found in the statute.

23 Paragraphs 6(a) and (b) define costs attributable to the statutory responsibilities of the Board as "program costs". There was evidence before the Trial Judge allowing her to find that "program costs" meant repetitive annual expenditures that do not ordinarily include project costs such as relocation costs. There was also evidence that in the Expenditure Plan prepared by the Board, the "Board's Program" was described as follows:

4. Program Description

Functions: The National Energy Board functions as a quasi-judicial tribunal. It serves as a regulatory enforcement body responsible for overseeing the construction and operation of certain approved energy projects. The Board regulates the tolls and tariffs of pipeline companies under federal jurisdiction to ensure that the tolls are just and reasonable and not unjustly discriminatory. It also serves as a source of advice to the government on specific policy questions and periodically undertakes studies of various energy issues both on its own initiative and at the request of the responsible Minister.

Activity Structure: The National Energy Board program consists of one activity—Energy Regulation and Advice and five sub-activities as described below:

Advice and Inquiry: Use of the Board's expertise and data bases to provide information and analysis on the control, conservation, use, transportation, marketing, and development of oil, natural gas, and electricity. Inquiry into aspects of the North American energy situation important to the maintenance of Canada's energy security.

21 Les articles 4 et 5 établissent deux types de frais: les droits au titre du recouvrement des frais, calculés de la manière prévue dans le Règlement, et la redevance au titre du recouvrement des frais administratifs, dont le montant est fixe.

22 L'article 6 établit quels sont les droits exigibles au titre du recouvrement des frais. Il emploie, dans sa partie introductive, les mêmes termes qu'à l'article 24.1 de la Loi, c.-à-d. «frais afférents à l'exercice des attributions de l'Office dans le cadre de la Loi et de toute autre loi fédérale». Ce libellé doit donc avoir la même portée que celui de la Loi.

23 Les alinéas 6a) et b) assimilent les frais afférents à l'exercice des attributions légales de l'Office au coût de son programme. Le juge de première instance disposait d'éléments de preuve lui permettant de conclure que le «coût du programme» correspondait aux frais annuels récurrents, ce qui n'englobe habituellement pas le coût d'un projet particulier, comme la réinstallation. La preuve révèle également que, dans le plan de dépenses établi par l'Office, le «programme» de ce dernier est décrit comme suit:

4. Description du Programme

Fonctions: l'Office national de l'énergie agit en tant que tribunal quasi judiciaire. Il est chargé, en qualité d'organisme de réglementation, de surveiller les travaux de construction et d'exploitation d'installations énergétiques approuvées. L'Office réglemente les droits et les tarifs des sociétés pipelinières relevant de la compétence du gouvernement fédéral pour s'assurer que ces droits sont justes, raisonnables et non discriminatoires. Il conseille également le gouvernement sur des questions de politiques particulières et entreprend périodiquement l'étude de diverses questions énergétiques tant de son propre chef qu'à la demande du ministre compétent.

Structure de l'activité: Le programme de l'Office national de l'énergie se compose d'une activité—Réglementation et consultation en matière d'énergie et de cinq sous-activités dont voici la description:

Consultations et enquêtes: Les connaissances et bases de données de l'Office servent à renseigner sur le contrôle, l'économie, l'utilisation, le transport, la commercialisation et l'exploitation du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité, ainsi qu'à analyser ces différents domaines. Il est important, pour le maintien de la sécurité énergétique du Canada, de faire enquête sur des aspects de la situation énergétique en Amérique du Nord.

Facilities Regulation: Ensuring expeditious, safe, and environmentally sound construction and operation of gas and oil pipelines and power lines subject to federal jurisdiction.

Traffic, Tolls, and Tariffs Regulation: Ensuring that tolls of pipelines under federal jurisdiction are just and reasonable and that pipeline services are provided on a continuing basis, without unjust discrimination, and in a cost-efficient manner.

Energy Trade: Ensuring Canadian interests are served through participation in the developing North American market for electrical power, gas, and oil.

Program Management and Services: Providing effective support and advice to Board Members, departmental managers, and employees so that program objectives may be achieved. [A.B., Vol. IV, at pages 669-670.]

Règlementation des installations: Veiller à ce que la construction et l'exploitation des gazoducs, des oléoducs et des lignes de transport d'électricité relevant de la compétence fédérale se déroulent de façon rapide, sûre et saine du point de vue environnemental.

Règlementation du transport, des droits et des tarifs: Veiller à ce que les droits exigibles par les sociétés pipelières relevant de la compétence fédérale soient justes et raisonnables et que les services pipeliniers soient fournis sur une base continue, sans distinction injuste et d'une manière efficace du point de vue des coûts.

Commerce énergétique: Veiller à ce que les intérêts canadiens soient protégés grâce à une participation dans le commerce nord-américain en expansion de l'électricité, du gaz et du pétrole.

Gestion du programme et des services: Fournir un appui efficace et des avis aux membres de l'Office, aux gestionnaires ministériels et aux employés de sorte que les objectifs du programme soient atteints. [Dossier d'appel, vol. IV, aux p. 669 et 670.]

24 It follows, in my view, that the word “responsibilities”, in section 6 of the Regulations, refers both to the “Functions” and to the “Activity Structure” as described above. I see nothing in the Program Description that even comes close to contemplate relocation.

25 Counsel for the respondent has submitted, and the Trial Judge seems to have accepted, that because paragraph 6(a) uses the words “program costs . . . as set out in the Expenditure Plan published in the *Estimates of the Government of Canada*”, any costs set out in the Expenditure Plan under the expression “program costs” are “program costs” for the purposes of section 6. I see no merit in this submission, which is tantamount to saying that the Board can, by toying with words, transform into program costs costs that do not fit the definition of program costs. Program costs are definitely set out in the Expenditure Plan, but they are not defined by it.

26 I have therefore no problem, at this stage, in reaching the conclusion that when section 24.1 of the Act is read in conjunction with sections 4 and 6 of the Regulations, the costs recoverable pursuant to section 24.1 of the Act are the program costs related to the Board's Program, which costs do not include relocation costs.

Il s'ensuit, selon moi, que le terme «attributions» employé à l'article 6 du Règlement renvoie aux rubriques «Fonctions» et «Structure de l'activité» qui précèdent. Je ne vois rien dans la Description du Programme qui évoque un tant soit peu la réinstallation. 24

Les avocats de l'intimée soutiennent, et le juge de première instance semble se ranger à leur avis, qu'étant donné que l'alinéa 6a) utilise les mots «coût . . . du programme . . . tel qu'il est énoncé dans le plan de dépenses publié dans le *Budget des dépenses du gouvernement du Canada*», les frais visés dans le plan de dépenses par l'expression «coût du programme» constituent le «coût du programme» aux fins de l'article 6. Cette prétention n'est pas fondée, car elle équivaut à dire que l'Office peut, en jouant avec les mots, englober dans le coût du programme des frais qui ne répondent pas à la définition d'un tel coût. Le coût du programme est certes énoncé dans le plan de dépenses, mais il n'y est pas défini. 25

À ce stade, donc, il m'est facile de conclure que lorsque l'article 24.1 de la Loi est lu de concert avec les articles 4 et 6 du Règlement, que les frais recouvrables en application de l'article 24.1 de la Loi correspondent au coût afférent au programme de l'Office, lequel coût n'englobe pas les frais de réinstallation. 26

- 27 The Trial Judge relied heavily, in reaching her conclusion that program costs included relocation costs, on section 9 of the Regulations. I am of the view, to the contrary, that section 9 is of little assistance.
- 28 Paragraph 9(a)—which is in any event of a very limited application because it is restricted to the very narrow purpose of Part II of the Act, dealing with the advisory sub-activity of the Board—does not distract from the rule set out in section 6. It cannot but refer, as the Trial Judge herself noted, to program costs identified in section 6, as it refers to costs “otherwise recoverable”. It merely recognizes that “program costs” may be incurred, at the request of the Minister, in activities which are outside the scope of the Board’s normal activities. If it expands the concept of “program costs”, it does it solely so as to include, in addition to program costs incurred on a recurring annual basis, program costs exceptionally incurred on a once-and-for-all basis in the context of Part II of the Act. It does not permit costs unrelated to the Board’s Program to qualify as program costs for the purposes of recovery under section 6.
- 29 In the end, I have reached the conclusion that the Board is over-reaching when it attempts to recover the costs of relocating its head office in Calgary. Neither the Act nor the Regulations allow the Board to require the appellant to contribute to these costs.
- 30 The appeal should therefore be allowed, the judgment of the Trial Judge should be set aside, a declaration should issue that the costs incurred by the National Energy Board in relocating its head office from Ottawa to Calgary are not costs that can be recovered from the appellant pursuant to section 24.1 of the *National Energy Board Act* and to section 6 of the *National Energy Board Cost Recovery Regulations*, and an order should issue granting repayment by the Board to the appellant of the sum of \$83,864 on account of the relocation costs for the year 1992 and of the sum, with respect to subsequent years, to be determined by a reference under
- Pour arriver à la conclusion que le coût du programme comprend ces frais, le juge de première instance s’appuie considérablement sur l’article 9 du Règlement. Je suis d’avis, tout au contraire, que cette disposition contribue peu à résoudre le litige.
- L’alinéa 9a)—qui de toute façon n’a qu’une portée très limitée et ne vise que l’objet très restreint de la partie II de la Loi, soit la sous-activité de l’Office liée à son rôle consultatif—n’écarte pas la règle établie à l’article 6. La disposition ne peut que renvoyer, comme le signale lui-même le juge de première instance, au coût du programme mentionné à l’article 6, puisqu’il renvoie à des frais «par ailleurs recouvrables». Elle reconnaît simplement que des frais afférents au programme peuvent être engagés, à la demande du ministre, relativement à des activités qui dépassent le champ des activités normales de l’Office. Si elle a pour effet d’élargir la notion de «coût du programme», ce n’est que pour inclure, en plus des frais annuels récurrents, des frais afférents au programme engagés de façon exceptionnelle et irrévocable dans le contexte de la partie II de la Loi. L’alinéa ne permet pas que des frais non liés au programme de l’Office soient assimilés au coût du programme aux fins du recouvrement prévu à l’article 6.
- En définitive, j’arrive à la conclusion que la tentative de l’Office de recouvrer les frais de réinstallation de son siège à Calgary est illégitime. Ni la Loi ni le Règlement n’autorisent l’Office à exiger de l’appelante qu’elle paie une partie de ces frais.
- L’appel devrait donc être accueilli, le jugement de première instance devrait être annulé, un jugement déclaratoire devrait être rendu selon lequel les frais engagés par l’Office national de l’énergie pour le transfert de son siège d’Ottawa à Calgary ne constituent pas des frais qui peuvent être recouverts auprès de l’appelante en application de l’article 24.1 de la *Loi sur l’Office national de l’énergie* et de l’article 6 du *Règlement sur le recouvrement des frais de l’Office national de l’énergie* et une ordonnance devrait être rendue pour enjoindre à l’Office de rembourser à l’appelante la somme de 83 864 \$ au titre des frais de réinstallation pour l’année 1992, ainsi qu’une

Rules 500 *et seq* [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663].

31 The appellant should be entitled to pre-judgment and post-judgment interests on the sum repaid as well as to costs in both Divisions of this Court.

STONE J.A.: I agree.

MCDONALD J.A.: I agree.

¹ SOR/91-7, December 13, 1990.
² R.S.C., 1985, c. N-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 7, s. 13).
³ S.C. 1990, c. 7, s. 13.
⁴ S.C. 1991, c. 27, s. 2.
⁵ See: *R. v. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 S.C.R. 865.
⁶ See s. 16 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21.
⁷ See: P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. (Cowansville, Qué.: Éditions Yvon Blais, 1991), at p. 310.
⁸ R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. (Toronto: Butterworths, 1994), at p. 246.
⁹ H. C. Black, *Black's Law Dictionary*, 5th ed. (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979), at p. 1179.
¹⁰ E. Allen, *The Concise Oxford Dictionary of Current English*, 8th ed. (Oxford: Clarendon Press, 1990), at p. 1026.
¹¹ P. Robert, *Le Petit Robert I* (Montréal: Les Dictionnaires Robert-Canada S.C.C., 1991), at p. 129.
¹² H. Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien* (Montréal: Wilson & Lafleur, 1994), at p. 48.

autre somme, pour les années subséquentes, dont le montant sera déterminé dans le cadre d'une référence en application des Règles 500 et suivantes [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663].

L'appelante a droit à l'intérêt avant et après jugement sur la somme remboursée, ainsi qu'à ses frais et dépens aux deux paliers de la Cour. 31

LE JUGE STONE, J.C.A.: Je souscris.

LE JUGE MCDONALD, J.C.A.: Je souscris.

¹ DORS/91-7, 13 décembre 1990.
² L.R.C. (1985), ch. N-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 7, art. 13).
³ L.C. 1990, ch. 7, art. 13.
⁴ L.C. 1991, ch. 27, art. 2.
⁵ Voir *R. c. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 R.C.S. 865.
⁶ Voir art. 16 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21.
⁷ Voir P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, 2^e éd., Cowansville (Qué.), Éditions Yvon Blais, 1991, à la p. 310.
⁸ R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3^e éd., (Toronto: Butterworths, 1994), à la p. 246.
⁹ H. C. Black, *Black's Law Dictionary*, 5^e éd., St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979, à la p. 1179.
¹⁰ E. Allen, *The Concise Oxford Dictionary of Current English*, 8^e éd., (Oxford: Clarendon Press, 1990), à la p. 1026.
¹¹ P. Robert, *Le Petit Robert I* (Montréal: Les Dictionnaires Robert-Canada S.C.C., 1991), à la p. 129.
¹² H. Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien* (Montréal: Wilson & Lafleur, 1994), à la p. 48.