

74-A-304

74-A-304

Consumers' Association of Canada and Pollution Probe at the University of Toronto (Applicants)

L'Association des consommateurs du Canada et Pollution Probe de l'Université de Toronto (Requérants)

v.

a

The Hydro-Electric Power Commission of Ontario, and the National Energy Board, and Her Majesty the Queen in right of the Province of Ontario (the Minister of Energy for Ontario) (Respondents)

La Commission d'énergie hydro-électrique de l'Ontario, l'Office national de l'énergie et Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Ontario (le ministre de l'Énergie de l'Ontario) (Intimés)

[No. 1]

[N° 1]

Court of Appeal, Thurlow and Cattanach JJ. and Hyde D.J.—Ottawa, April 10, 11 and 16, 1974.

c Cour d'appel, les juges Thurlow et Cattanach et le juge suppléant Hyde—Ottawa, le 10, 11 et 16 avril 1974.

Leave to appeal—Decision of National Energy Board granting licence for export of electrical energy—Leave to appeal refused after written and oral submissions—National Energy Board Act, R.S.C. 1970, c. N-6, ss. 18, 83(b)—Federal Court Act, s. 28.

d *Autorisation d'interjeter appel—Décision de l'Office national de l'énergie accordant une licence d'exportation d'énergie électrique—Refus de l'autorisation d'interjeter appel après les plaidoiries écrites et orales—Loi sur l'Office national de l'énergie, S.R.C. 1970, c. N-6, art. 18 et 83b)—Loi sur la Cour fédérale, art. 28.*

On March 19, 1974, the Court considered written application for leave to appeal under section 18 of the *National Energy Board Act*, from a decision of the respondent Board, granting the respondent Commission a licence to export electrical energy, and a parallel application under section 28 of the *Federal Court Act*. Leave was then given to bring on the applications for oral argument.

e Le 19 mars 1974, la Cour examina une demande écrite d'autorisation d'interjeter appel, présentée en vertu de l'article 18 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, d'une décision de l'Office intimé accordant à la Commission intimée une licence d'exportation d'énergie électrique. La Cour examina également une autre demande présentée en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Les parties requèrent l'autorisation de soumettre les demandes à un débat oral.

Held, the application for leave to appeal is dismissed. As to the applicants' allegation that the respondent Board, in granting the licence to the respondent Commission, had no evidence to satisfy itself that the price to be charged by the respondent Commission for the exported power was "just and reasonable in relation to the public interest" within the meaning of section 83(b) of the *National Energy Board Act*, it was not fairly arguable either that there was no evidence upon which the Board could satisfy itself or that the decision was based on any error of law. As to the allegation of a defect in a formal condition of the licence, the only likely consequence of a successful appeal would be the striking out of the condition in question and the appeal would be futile.

f *Arrêt*: la demande d'autorisation d'interjeter appel est rejetée. Les requérants ont soutenu que, lorsque l'Office intimé a accordé la licence à la Commission intimée, il n'avait aucune preuve lui permettant de s'assurer que le prix fixé par ladite Commission pour l'énergie à exporter était «juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public» au sens de l'article 83b) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*; on ne peut raisonnablement soutenir un tel point de vue ou que la décision était fondée sur une erreur de droit. En ce qui concerne l'allégation relative à une irrégularité dans une stipulation de la licence, il est probable que, si l'appel était accueilli, son seul effet serait l'annulation de la stipulation en cause; un tel appel serait donc futile.

Aly v. Minister of Manpower and Immigration [1971] F.C. 540, considered.

Arrêt examiné: *Aly c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1971] C.F. 540.

APPLICATION.

ACTION.

COUNSEL:

AVOCATS:

G. F. Henderson, Q.C., and *A. J. Roman* for applicants.

G. F. Henderson, c.r., et *A. J. Roman* pour les requérants.

J. T. Weir, Q.C., for Power Commission, respondent.

J. T. Weir, c.r., pour la Commission d'énergie, intimée.

I. *Blue* for National Energy Board, respondent.

M. *Manning* for the Queen in right of Ontario.

SOLICITORS:

Andrew J. Roman, Ottawa, for applicants.

Weir & Foulds, Toronto, for Power Commission, respondent.

F. H. Lamar, Q.C., Ottawa, for National Energy Board, respondent.

Morris Manning, Toronto, for the Queen in right of Ontario.

Deputy Attorney General of Canada for the Queen in right of Canada.

The following are the reasons for judgment delivered in English by

THURLOW J.: This is an application for leave to appeal under section 18 of the *National Energy Board Act* from a decision of the National Energy Board granting to the respondent Hydro-Electric Power Commission of Ontario a licence to export electrical energy. There is also an application before the Court for an extension of time to bring an application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside the same decision. Assuming that the delay in bringing the application has been satisfactorily explained it might follow on the principle of the decision in *Aly v. Minister of Manpower and Immigration*¹ that the extension of time should be granted on terms if the applicants succeed in obtaining leave to appeal. On the other hand if there are insufficient grounds for leave to appeal the application for extension of time to apply under section 28 would fail as well, for the same reason.

The principal ground on which leave to appeal was sought was that there was not before the Board evidence on which it could properly satisfy itself that the price to be charged by Hydro

I. *Blue* pour l'Office national de l'énergie.

M. *Manning* pour Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario.

PROCUREURS:

Andrew J. Roman, Ottawa, pour les requérants.

Weir & Foulds, Toronto, pour la Commission d'énergie, intimée.

F. H. Lamar, c.r., Ottawa, pour l'Office national de l'énergie.

Morris Manning, Toronto, pour sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario.

Le sous-procureur général du Canada pour sa Majesté la Reine du chef du Canada.

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

LE JUGE THURLOW: Il s'agit d'une demande d'autorisation d'interjeter appel, présentée en vertu de l'article 18 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, d'une décision de l'Office national de l'énergie accordant à l'intimée, la Commission d'énergie hydro-électrique de l'Ontario, une licence d'exportation de force motrice. Une autre demande est pendante devant la Cour et vise à obtenir une prorogation du délai imparti pour présenter une demande d'examen et d'annulation de la même décision en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Dans la mesure où le retard à présenter la demande est justifié de manière satisfaisante, il découle du principe énoncé dans l'arrêt *Aly c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*¹ que l'on doit accorder la prorogation du délai à la condition que les requérants obtiennent gain de cause dans leur demande d'autorisation d'interjeter appel. Par contre, s'il est jugé que les motifs invoqués à l'appui de la demande d'autorisation d'interjeter appel sont insuffisants, la demande de prorogation du délai pour présenter une demande en vertu de l'article 28 doit être rejetée pour les mêmes motifs.

La demande d'autorisation d'interjeter appel se fonde principalement sur le fait qu'on a pas présenté à l'Office une preuve suffisante pour qu'il puisse s'assurer que le prix fixé par l'Hy-

¹ [1971] F.C. 540.

¹ [1971] C.F. 540.

for the power to be exported was just and reasonable "in relation to the public interest" within the meaning of section 83(b) of the *National Energy Board Act*². A variety of aspects of the issue so raised were discussed and a number of points said to raise serious questions of law were submitted but the record of the proceedings before the Board was not brought up and I am not persuaded by anything in such excerpts from that record as were put before us that it is fairly arguable either that there was no evidence upon which the Board could satisfy itself or that the decision of the Board was based on any error of law.

A further basis of attack put forward was that the licence contained a provision that its term should not commence until the licence was approved by the Governor in Council. It was said that the law does not require such approval and that the submission of the licence for such approval and the approval subsequently given vitiated the licence because a body other than the Board had participated in the grant of the licence. It was not suggested that there was any bias in fact or that the Board had not reached its conclusion entirely on its own.

In my opinion it is arguable that the approval of the Governor in Council was not required but no alteration or change was made in the licence by or at the instance of the Governor in Council and, as I see it, the only effect likely to flow from a successful appeal on such a point is that this Court would exercise its authority under section 52(c) of the *Federal Court Act* either to strike out condition 1.(1) of the licence or return the matter to the Board with a direction to do so. In such a situation the appeal would be futile and leave to take it should not be given.

I would dismiss the application.

² 83. Upon an application for a licence the Board shall have regard to all considerations that appear to it to be relevant and, without limiting the generality of the foregoing, the Board shall satisfy itself that

(b) the price to be charged by an applicant for gas or power exported by him is just and reasonable in relation to the public interest.

dro-Ontario pour l'énergie à exporter était juste et raisonnable «en fonction de l'intérêt public» au sens de l'article 83b) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*². Plusieurs aspects de la question ont été discutés et un certain nombre de points soulevant prétendument de sérieuses questions de droit ont été présentés, mais le dossier des procédures devant l'Office n'a pas été soumis et je ne suis pas convaincu, vu les extraits qui nous en ont été présentés, que l'on puisse soutenir que l'Office ne disposait d'aucune preuve pouvant fonder son opinion ou que sa décision résultait d'une erreur de droit quelconque.

Un autre moyen invoqué consiste à dire que la licence contenait une disposition selon laquelle elle n'entrerait en application, qu'une fois approuvée par le gouverneur en conseil. On a soutenu qu'une telle approbation n'était pas nécessaire en droit et que le fait d'y soumettre la licence et d'obtenir une telle approbation la rendait nulle aux motifs qu'un organisme autre que l'Office avait participé à l'octroi de la licence. On n'a pas suggéré qu'il y avait eu une certaine partialité ni que l'Office n'était pas parvenu de lui-même à sa conclusion.

A mon avis, on peut soutenir que l'approbation du gouverneur en conseil n'était pas nécessaire, mais la licence n'a aucunement été changée ou modifiée par le gouverneur en conseil ou selon ses instructions, et, à mon sens, si l'appel était accueilli sur un tel motif, il est probable que son seul effet serait l'exercice par la Cour du pouvoir conféré par l'article 52c) de la *Loi sur la Cour fédérale* pour annuler la condition 1.(1) de la licence ou renvoyer l'affaire à l'Office en lui ordonnant de le faire. Vu la situation, l'appel serait futile et il convient de ne pas accorder l'autorisation de l'interjeter.

Je rejette donc la demande.

² 83. Lorsqu'une demande de licence lui est présentée, l'Office doit tenir compte de toutes les considérations qui lui semblent pertinentes et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, l'Office doit s'assurer

b) que le prix devant être exigé par l'auteur de la demande, pour du gaz ou de la force motrice par lui exportés, est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public.

* * *

The following are the reasons for judgment delivered in English by

CATTANACH J.: I agree that leave to appeal should not be granted for the reasons expressed by Thurlow J. and Hyde D.J.

* * *

The following are the reasons for judgment delivered in English by

HYDE D.J.: This application under section 18 of the *National Energy Board Act* for leave to appeal a decision of the National Energy Board dated November 1973 recommending to the Governor in Council the issue of licence EL-76 for the export of electric power to the United States was first presented to the Court in writing. On March 19, 1974 the Chief Justice, with the concurrence of Pratte and Heald JJ., authorized the applicants to bring their application on for oral argument within 30 days failing which it would stand dismissed.

In his reasons for judgment the Chief Justice made certain observations but refrained "from expressing any concluded opinion on the matter".

As he said "before this application can be granted, the Court must be able to see a specific question of law or jurisdiction the answer to which may lead to the setting aside of the decision or order attacked".

The Chief Justice sets out the text of the relevant sections of the Act and the Regulations thereunder and the grounds urged by the applicants so I do not repeat them.

At the hearing before us counsel for the applicants relied on two principal grounds:

First, the form of the decision as a report to the Governor in Council recommending the issue of a new licence, albeit conditional on the

* * *

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

LE JUGE CATTANACH: Pour les motifs prononcés par le juge Thurlow et le juge suppléant Hyde, je suis aussi d'avis qu'on ne doit pas accorder l'autorisation d'appel.

* * *

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

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 18 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* visant à obtenir l'autorisation d'interjeter appel d'une décision de l'Office national de l'énergie datée de novembre 1973, recommandant au gouverneur en conseil d'accorder la licence n° EL-76 pour l'exportation d'énergie électrique aux États-Unis; cette requête a d'abord été présentée à la Cour par écrit. Le 19 mars 1974, le juge en chef autorisa les requérants à soumettre leur demande à un débat oral dans les 30 jours, à défaut de quoi cette demande serait réputée rejetée; les juges Pratte et Heald ont souscrit à cette décision.

Dans ses motifs du jugement, le juge en chef fit un certain nombre d'observations, mais s'est abstenu d'exprimer «une opinion définitive».

Il déclara en outre qu'à son avis, «avant que la présente demande puisse être accueillie, la Cour doit être en mesure de déterminer s'il existe une question de droit ou de compétence particulière dont la réponse pourrait mener à l'annulation de la décision ou ordonnance attaquée».

Le juge en chef a cité les articles pertinents de la Loi et des Règlements pris sous son empire, ainsi que les motifs invoqués par les requérants; je ne les citerai donc pas à nouveau.

Lors de l'audition qui s'est tenue devant nous, les avocats des requérants se sont appuyés sur deux moyens principaux.

En premier lieu, la forme de la décision, un rapport soumis au gouverneur en conseil recommandant la délivrance d'une nouvelle licence,

cancellation of a previous licence EL-33 due to expire on December 31, 1975, or the intervention of the Governor in Council, is illegal in view of the authority given to the Board alone, and without approval by the Governor in Council, by section 82 of the Act, to issue a new licence for export.

Second, that the Board exceeded its jurisdiction in failing to measure the "social costs" to the public which would result from the increase in coal generated power under section 83(b) of the Act and Regulation 6(2).

It is true that in the extensive presentation before us a number of subsidiary questions were raised but I think these were the two basic problems with which we have to deal.

As far as the first one is concerned while there might be an argument as to the validity of Regulation No. 8 requiring "all licences for the exportation of gas or power" to be approved by the Governor in Council—and in view of my conclusions I do not pronounce thereon—it is not that clear that this is a simple application under section 82(1)(a) for a licence for the exportation of power the granting of which does not require approval of the Governor in Council.

Hydro applied for:

... "either an amendment to Export Licence EL-33 or a new licence to replace EL-33, as the Board may deem appropriate, to delete the conditional clause within Condition 3(1) of the licence which refers to equichange transfer circulating over the power lines in the United States. No other change was requested; the expiry date and gross energy limit would remain unaltered. The Board, on reviewing the application, decided to consider it as being for a new licence to replace EL-33, with the same termination date.³ (Underlining supplied.)

In dealing with Hydro's request for the Board to dispense with the furnishing of certain detailed information specified in section 6(2) of the Part VI Regulations the report notes that two reasons were given "1. That Ontario Hydro

³ See NEB Report page 5.

bien que conditionnelle à l'annulation de la licence précédente n° EL-33 expirant le 31 décembre 1975, est illégale au même titre que l'intervention du gouverneur en conseil puisque le pouvoir d'accorder une nouvelle licence d'exportation n'a été conféré qu'à l'Office et qu'il n'est pas soumis à l'approbation du gouverneur en conseil par l'article 82 de la Loi.

En deuxième lieu, le fait que l'Office a excédé sa compétence en négligeant de déterminer les «coûts sociaux» pour le public qui résulteraient de l'augmentation de la production d'énergie à base de houille, comme l'exigeaient l'article 83(b) de la Loi et le Règlement 6(2).

Il est vrai qu'un bon nombre de questions subsidiaires ont été soulevées lors des longs exposés qui nous ont été présentés, mais j'estime que ces deux points constituent les deux problèmes fondamentaux à trancher.

En ce qui concerne la première question, bien qu'on puisse contester la validité du Règlement N° 8 exigeant que «toutes les licences d'exportation de force motrice ou de gaz» soient approuvées par le gouverneur en conseil—et vu mes conclusions, je ne me prononcerai pas sur ce point—il n'est pas évident qu'il s'agit là d'une simple demande présentée en vertu de l'article 82(1)(a) dans le but d'obtenir une licence d'exportation d'énergie dont l'octroi n'exige pas l'approbation du gouverneur en conseil.

L'Hydro-Ontario a demandé:

... soit une modification de sa licence d'exportation EL-33 ou une nouvelle licence pour remplacer cette dernière, selon le bon plaisir de l'Office, et la suppression de la réserve contenue dans l'article 3(1) de la licence qui régit les transferts d'équivalents sur les lignes de transport des États-Unis. Le demandeur ne veut aucun autre changement; la date d'expiration de la licence de même que la limite brute d'exportation demeureront les mêmes. Après avoir examiné la demande, l'Office a décidé d'en faire l'étude comme s'il s'agissait d'une nouvelle licence destinée à remplacer la licence EL-33, tout en maintenant la date d'expiration. ³ (Le souligné est de moi.)

En ce qui concerne la demande présentée par l'Hydro-Ontario afin que l'Office la dispense de fournir certains renseignements détaillés énumérés à l'article 6(2) de la Partie VI des Règlements, le rapport indique que l'on a donné deux

³ Voir le rapport de l'ONE, p. 5.

was in effect requesting an amendment to an existing licence . . ." and "2. that there was some urgency . . ." ⁴.

This request was granted on certain conditions. Now section 17(1) of the Act provides:

17. (1) Subject to subsection (2), the Board may review, rescind, change, alter or vary any order or decision made by it, or may rehear any application before deciding it.

Subsection (2) goes on to state, however, that:

. . . no such change, alteration or variation is effective until approved by the Governor in Council.

Frankly I can see no logic in the statute giving the Board power to issue a new licence without such approval, as does section 82(1)(a), and the requirement of approval by the Governor in Council to any "change, alteration or variation" in section 17(2), and counsel was unable to suggest any.

However, the nature of Hydro's application, as already outlined, is such that even though the Board decided to accept the alternative of issuing a new licence in effect it was, as it says, an amendment or, to use the wording of section 17(2), "a change, alteration or variation" of licence EL-33, in 1965.

If Regulation No. 8 did not exist it would still, in my opinion, have been necessary having regard to section 17(2) of the Act to have the approval of the Governor in Council to the granting of Hydro's application on the basis that one cannot be indirectly what it is forbidden to do directly.

Accordingly I would refuse leave on this ground as not being fairly arguable in law.

There was lengthy argument on the second ground that the Board had exceeded its jurisdiction in not requiring Hydro to lead evidence as

⁴ Ibid, page 6.

motifs à cette demande: «1. L'Hydro-Ontario demande en fait la modification d'une licence existante . . .» et «2. il convient de régler la question de toute urgence . . .» ⁴.

^a Cette dispense a été accordée à certaines conditions, l'article 17(1) actuel de la Loi dispose que:

17. (1) Sous réserve du paragraphe (2), l'Office peut réviser, rescinder, changer ou modifier toute ordonnance ou décision par lui rendue, ou peut procéder à une nouvelle audition d'une demande avant d'en décider.

Le paragraphe (2) poursuit cependant de la manière suivante:

. . . les changements ou modifications de ce genre ne sont pas valides tant qu'ils n'ont pas été approuvés par le gouverneur en conseil.

Très franchement, je ne vois pas comment la Loi peut logiquement conférer à l'Office le pouvoir d'accorder une nouvelle licence sans l'approbation du gouverneur en conseil, comme le fait l'article 82(1)a), et exiger cette même approbation dans le cas de «changements ou modifications», aux termes de l'article 17(2), et les ^e avocats ont été incapables de suggérer une explication logique à cet égard.

Cependant, la nature de la demande de l'Hydro-Ontario, comme je l'ai déjà soulignée, est telle que même si l'Office a choisi de délivrer une nouvelle licence, il s'agissait en fait, comme le rapport le mentionne, d'une modification ou, pour reprendre les termes de l'article 17(2), «de changements ou modifications» de la licence n° ^g EL-33 délivrée en 1965.

Si le Règlement N° 8 n'existait pas, il faudrait de toute façon, à mon avis obtenir l'approbation du gouverneur en conseil avant d'accueillir la ^h demande de l'Hydro-Ontario, vu l'article 17(2) de la Loi, car personne ne peut faire indirectement ce qui lui est interdit de faire directement.

ⁱ En conséquence, je refuse d'accorder l'autorisation en me fondant sur ce moyen qui n'est pas défendable en droit.

Il y eut un long débat sur le second moyen invoqué, savoir, que l'Office avait excédé sa ^j compétence en n'exigeant pas de l'Hydro-Onta-

⁴ Voir la page 6.

to "social costs" to enable it to "satisfy" itself, as required by section 83(b) that:

(b) the price to be charged by an applicant for gas or power exported by him is just and reasonable in relation to the public interest.

Section 6(2) of the Part VI Regulations required any such applicant, "unless otherwise authorized by the Board" to furnish information under a number of headings which included evidence as to the requirement just quoted in section 83(b) of the Act. Subsequent to the hearing, by the Board, but some three months prior to issuing of its Report, Regulation 6(2) was substantially amended and in particular a new paragraph (aa) was introduced requiring the applicant to include in the information to be furnished by him:

(aa) evidence on any environmental impact that would result from the generation of the power for export.

As already indicated in dealing with the first ground the Board had exercised its authority in section 6(2) of the Regulations to exempt Hydro from furnishing information detailed in that section which must be considered to include that added by the subsequent amendment,⁵ namely paragraph (aa). Although in its Report the Board stated that such dispensation was granted under subsection 3(2) of its Rules of Practice and Procedure and its authority in that respect is questioned it is clear from the provisions of section 6(2) of the Part VI Regulations, already noted, that it had the power so to act.

This dispensation to Hydro, however, does not relieve the Board of its responsibility under section 83(b) of the Act to consider "the public interest". A review of its Report shows that this was recognized and further that it did consider the question of "social costs". While Hydro, in view of the dispensation therefrom, did not produce evidence thereon its witness Gillies, its Senior Meteorologist and Co-ordinator of Air Pollution Control, testified upon the environ-

⁵ See *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23 s. 32(2).

rio qu'elle apporte la preuve relative «aux coûts sociaux» afin de «s'assurer» comme l'exige l'article 83 b) que:

b) le prix devant être exigé par l'auteur de la demande, pour du gaz ou de la force motrice par lui exportés, est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public.

L'article 6(2) de la Partie VI des Règlements exige qu'un tel requérant, «sauf autorisation contraire de l'Office», fournisse les renseignements énumérés sous plusieurs rubriques, y compris la preuve relative à l'exigence susmentionnée aux termes de l'article 83 b) de la Loi. Après l'audition tenue par l'Office, mais quelque 3 mois avant qu'il ne soumette son rapport, l'article 6(2) des Règlements fut considérablement modifié par l'introduction en particulier d'un nouvel alinéa aa); cet alinéa exige que le requérant soumette des renseignements comprenant:

aa) un témoignage quant aux répercussions que pourrait avoir sur l'environnement la production de la puissance destinée à l'exportation.

Comme je l'ai déjà expliqué en examinant le premier moyen invoqué, l'Office a exercé le pouvoir conféré à l'article 6(2) des Règlements et dispensé l'Hydro-Ontario de fournir des renseignements détaillés énumérés audit article qu'on doit considérer comme incluant la modification ultérieure,⁵ savoir l'alinéa aa). Bien que dans son rapport l'Office déclare que cette dispense a été accordée en vertu du paragraphe 3(2) de ses règles de pratique et de procédures et que ses pouvoirs à cet égard soient contestés, il est évident, au vu des dispositions de l'article 6(2) de la Partie VI des Règlements, déjà cité, qu'il avait le pouvoir d'agir de cette manière.

La dispense accordée à l'Hydro-Ontario ne dégage cependant pas l'Office de son obligation, en vertu de l'article 83 b) de la Loi, de prendre en considération «l'intérêt public». L'examen de son rapport montre que ce point a été admis et, en outre, que l'Office a effectivement examiné la question des «coûts sociaux». Bien que l'Hydro-Ontario, compte tenu de cette dispense, n'ait produit aucune preuve à cet égard, son témoin Gillies, météorologue en chef et coordi-

⁵ Voir la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 32(2).

mental impact of the generation of this extra energy for export and said that "no significant effects" were expected therefrom.⁶ He further stated that:

Ontario Hydro's plants will operate according to their original design or according to program approval for updating which will meet the regulations of the Ontario Government Environmental Protection Act, 1971. (Idem.)

He said this notwithstanding his testimony, as noted in the NEB Report (p. 14) that this would result in the emission of 27,300 tons of sulphur dioxide and 505 tons of particulates per year. He added that approximately 50 per cent of these emissions would fall offshore on the waters of Lake Ontario. Although, in cross-examination, he admitted that on occasions the emissions would exceed the limits he said that it was Ontario Hydro's practice in such cases to cut back its generation.

Having only brief extracts from the extensive testimony presented to the Board, selected by the applicants, we must rely on the summaries thereof contained in its Report. After stating that it was satisfied that Hydro operated its thermal generating stations in accordance with the Ontario environmental regulations it then said that:

... it should examine the anticipated benefits from the export of the power in relation to any likely adverse environmental impact on the community, to satisfy itself that the export would result in a net advantage, not merely to the applicant, but also to Canada. (P. 21.)

It discussed the contention of the present applicants that the social costs of the increased air pollution would amount to some \$8.5 million a year, compared with the estimated increased net monetary returns to Hydro of \$6.8 to \$8.5 million per year.

⁶ See his report dated Oct. 22, 1973, reproduced as Schedule "C" to Hydro's written representations at p. 2.

nateur du Service de la gestion de l'atmosphère, apporta son témoignage sur les répercussions sur l'environnement de la production d'énergie supplémentaire aux fins de l'exportation et affirma que l'on ne devait s'attendre à [TRADUCTION] «aucun effet significatif». Il affirme en outre que:

[TRADUCTION] Les usines de l'Hydro-Ontario fonctionneront en conformité de leurs objets initiaux ou selon l'approbation de programme de mise à jour qui sera conforme aux règlements pris par le gouvernement ontarien en vertu de l'Environmental Protection Act, 1971. (Idem.)

Il déclara que, nonobstant son témoignage, comme le fait remarquer le rapport de l'ONE (p. 14), cette production supplémentaire entraînerait des rejets de 27,300 tonnes d'anhydride sulfureux et de 505 tonnes de particules par année. Il ajouta qu'environ 50% de ces rejets retomberaient au large, dans le lac Ontario. Bien qu'il ait admis lors du contre-interrogatoire, qu'à l'occasion les rejets pourraient excéder les limites, il affirma qu'il était d'usage à l'Hydro-Ontario, dans de telles circonstances, de réduire la production.

Puisque nous ne disposons que de courts extraits de ce long témoignage présenté devant l'Office, extraits choisis par les requérants, nous devons nous appuyer sur les résumés de ce témoignage inclus dans le rapport. Après avoir déclaré être convaincu que l'Hydro-Ontario exploite ses centrales thermiques conformément aux règlements du ministère de l'Environnement de l'Ontario, il affirme alors que:

... il devrait étudier les avantages anticipés offerts par l'exportation d'énergie par rapport aux répercussions adverses que celle-ci pourrait avoir sur l'environnement pour la communauté et s'assurer que l'exportation se traduirait par un bénéfice net, non seulement pour le demandeur, mais également pour le Canada. (P. 21.)

Le rapport mentionne ensuite la prétention des présents requérants selon laquelle les coûts sociaux de la pollution accrue se chiffrent à environ 8.5 millions de dollars par an, en comparaison des profits anticipés par l'Hydro-Ontario évalués de 6.8 à 8.5 millions de dollars par an.

⁶ Voir son rapport daté du 22 octobre 1973 et joint comme annexe «C» aux représentations écrites de l'Hydro à la p. 2.

The Report then goes on to say that:

In spite of the extensive explanations of the intervenors' witnesses and the persuasive arguments of their counsel, my [the Presiding Member] analysis of the evidence leads me to the conclusion that the estimate is not acceptable as a basis for rejecting the application. (P. 22.)

and it then continues several pages further on (p. 25) as follows:

In my judgment, from the evidence adduced, the social costs are likely to be less than estimated, and less than the profit expected by Ontario Hydro on the export. Having given full consideration to the environmental impact, as well as to other aspects of the proposed export, I am satisfied that this export would provide a net advantage, not merely to the Applicant, but also to Canada.

One of the other aspects, which is unquantifiable, is perhaps worthy of note and that is a recognition of the practice of mutual assistance between Canadian and U.S. utilities and the current energy shortage in the latter country. I extract the following in these respects:

This application deals with assistance to be rendered by a Canadian to U.S. utilities, but there are also occasions when Canadian systems need and receive help from U.S. systems.

It is common knowledge that the United States is passing through a period of serious energy shortages. Canada's ability to assist her neighbour by supplying additional oil and natural gas is severely restricted by our own requirements and limited capacity. Here, however, is a case where Canada can help, with almost no drain on her own resources, while at the same time making a reasonable profit. (P. 28.)

I have gone into this ground at some length to show that the Board did face up to its responsibilities under the Act and did not ignore the environmental impact of the requested amendment which it had to take into account in relation to the public interest. Having done so I see no excess of jurisdiction as claimed by the applicants.

For these reasons I would refuse the application for leave to appeal.

Le rapport poursuit alors de la manière suivante:

En dépit des explications complètes fournies par les témoins et les arguments persuasifs de leur conseiller juridique, mon analyse des témoignages [celle du président] me porte à conclure que ce témoignage ne peut servir de base pour justifier le rejet de la demande, et ce pour un certain nombre de raisons. (P. 22.)

puis, quelques pages plus loin (p. 25), il continue de la manière suivante:

A mon avis, si j'examine les témoignages présentés, les coûts sociaux seront vraisemblablement moindres que ceux estimés, et moindres que les bénéfices anticipés par l'Hydro-Ontario pour cette exportation. Ayant envisagé attentivement l'impact sur l'environnement de même que tous les autres aspects de l'exportation envisagée je suis satisfait que cette exportation assurerait un avantage net non seulement au demandeur, mais également au Canada.

Un des autres aspects qu'il est difficile de quantifier, mérite peut-être qu'on s'y arrête; il s'agit du fait que l'on reconnaît la pratique d'aide mutuelle entre le Canada et les États-Unis pour certaines ressources et qu'il existe actuellement une pénurie d'énergie aux États-Unis. A ce propos, je cite le passage suivant:

Cette demande vise une aide de la part d'une entreprise de service public américaine; il existe cependant d'autres occasions où c'est le contraire et les réseaux canadiens reçoivent une aide des réseaux américains.

Il est bien connu que les États-Unis passent par une période de disette sur le plan énergétique. Cette disponibilité de la part du Canada à aider un voisin en lui fournissant des quantités supplémentaires de pétrole et de gaz naturel est grandement restreinte par nos propres besoins et notre capacité de production limitée. Nous avons cependant ici l'occasion d'aider ce pays sans épuiser nos propres ressources tout en retirant un bénéfice raisonnable. (P. 28.)

Si je me suis attardé quelque peu sur l'examen de ce moyen, c'était afin de montrer que l'Office a su assumer les responsabilités que lui a confiées la Loi et n'a pas négligé les répercussions sur l'environnement de la modification demandée dont il devait tenir compte pour déterminer ce qui était dans l'intérêt public. Je conclus donc qu'il n'a pas excédé sa compétence comme l'affirme les requérants.

Pour tous ces motifs, je rejette la demande d'autorisation d'interjeter appel.