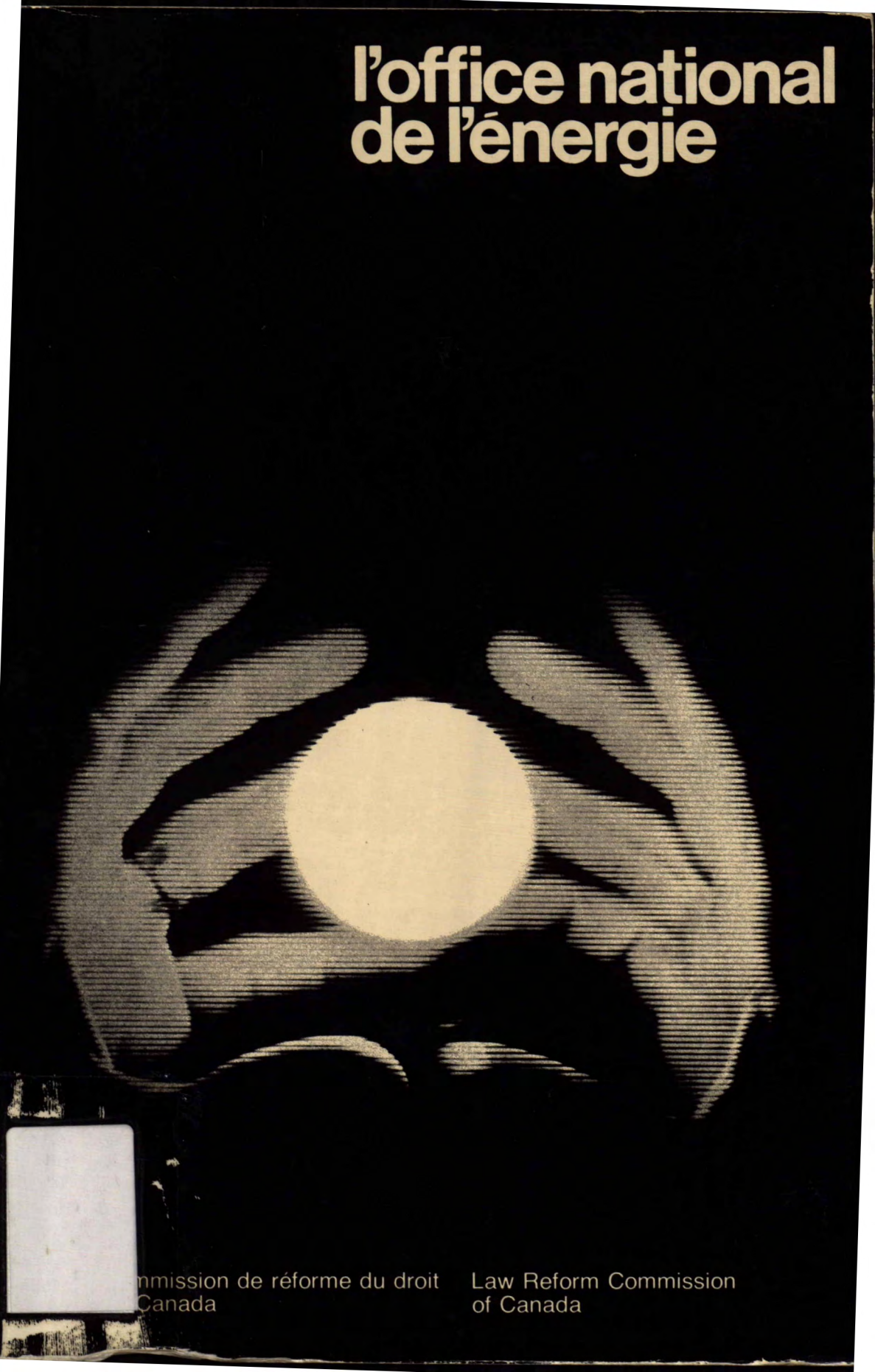
l'office national de l'énergie



mmission de réforme du droit
Canada

Law Reform Commission
of Canada

BIBLIOTHÈQUE JUSTICE LIBRARY
3 0163 00090395 5

KF 2120 .L8314 1977
c.3
Lucas, Alastair R.
L'Office national de
l'energie : ses politiques,
sa procedure, ses pratiques
: etude effectuee pour la
Commission de reforme

L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

ses politiques, sa procédure, ses pratiques

DEPT. OF JUSTICE
MIN DE LA JUSTICE
NOV 04 2003
LIBRARY BIBLIOTHÈQUE
CANADA

L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

ses politiques, sa procédure, ses pratiques

Étude effectuée pour la
Commission de réforme du droit du Canada

par

Alastair R. Lucas

et

Trevor Bell

DEPT. OF JUSTICE
MIN DE LA JUSTICE
NOV 0 4 2003
LIBRARY BIBLIOTHÈQUE
CANADA

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1977
Disponible gratuitement par la poste:
La Commission
de réforme du droit
130, rue Albert, 7e étage
Ottawa, Ontario K1A 0L6
N° de catalogue J32-3/17 F
ISBN 0-662-01233-X

Avis

Cette étude décrit un important secteur de l'activité de l'administration fédérale. Elle porte sur le fonctionnement d'un organisme fédéral important: l'Office national de l'énergie. Les recherches, fondées sur six études de cas, ont été entreprises au milieu de l'année 1974 et ont pris fin au début de 1975. Les références à la législation, aux règlements ainsi qu'au fonctionnement de l'Office ont été mises à jour en novembre 1976, avec le concours de l'avocat-conseil de l'Office. Dans leur description, les auteurs ont mis en lumière un certain nombre de problèmes et ont proposé des solutions de rechange. Les législateurs et les administrateurs qui, à l'heure actuelle, s'interrogent sur les réformes à apporter dans ce domaine, pourraient bien y trouver profit. Ces suggestions sont, toutefois, celles des seuls auteurs et ne devraient pas être considérées comme celles de la Commission de réforme du droit du Canada.

Les préoccupations de la Commission de réforme du droit sont d'un autre ordre. D'une nature plus générale, elles englobent les rapports entre le droit et le pouvoir discrétionnaire, la justice administrative et les réalités du processus décisionnel des organismes administratifs autonomes, tels les offices, conseils, commissions et tribunaux administratifs. Cette étude, comme d'ailleurs l'ensemble de notre série de monographies sur les organismes administratifs autonomes, influera sans doute sur la pensée de la Commission et sur ses éventuelles recommandations visant à une réforme du droit administratif et de la procédure administrative.

La Commission invite le lecteur à lui communiquer ses observations en les adressant au:

Secrétaire
Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

Table des Matières

Préface 1

Le projet d'étude 3

PARTIE 1: Le cadre juridique 5

I. L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE 5

a) Les fonctions de l'Office 10

(i) La fonction consultative 10

(ii) La fonction de régulation 11

La délivrance de certificats 11

La délivrance de licences d'exportation et d'importation 12

L'approbation des taux, des droits et des tarifs 12

Pouvoirs généraux 13

b) La structure de l'Office 14

c) La procédure en matière de régulation 16

(i) Les demandes 16

(ii) Les plaintes 21

PARTIE 2: L'élaboration et la mise en oeuvre de la politique énergétique 23

I. LES PRINCIPES DIRECTEURS DE L'ACTIVITÉ RÉGULATRICE 23

a) La procédure d'audience dans l'élaboration des règlements 27

b) Nouveaux critères de régulation: les répercussions écologiques 32

II. LE CONFLIT ENTRE LA FONCTION CONSULTATIVE ET LA FONCTION DE RÉGULATION 35

III. LE CONTEXTE DES DÉCISIONS POLITIQUES ET DU PROCESSUS DE RÉGULATION 39

a) Le Ministre et le Cabinet 39

b) Autres ministères et organismes fédéraux 42

c) Les entreprises du secteur énergétique 43

d) La presse 45
e) Les groupements d'intérêt public 46
f) Le contrôle judiciaire 47

IV. LES MESURES DE CONTRÔLE 55

V. CONCLUSION 56

PARTIE 3: La conciliation des intérêts 57

I. L'ALTERNATIVE OUVERTURE - RAPIDITÉ 57
a) Les audiences 57
(i) La notion juridique d'audience 58
(ii) La pratique des audiences 59
Les demandes de certificats 59
Les licences d'exportation 60
Les demandes d'approbation de taux 61
Les enquêtes 62
Les ordonnances de routine 63
Les autres demandes 64
(iii) Le droit de participer aux audiences de l'Office 64
(iv) Le formalisme des audiences 65
b) L'accès à l'information 67
c) La consultation *ex parte* 69

II. QUI PARTICIPE AUX AUDIENCES? 71
(a) Les entreprises 71
(b) Les provinces 72
c) Les nouveaux types d'intérêts 72

PARTIE 4: Résumé des principales conclusions 75

ÉTUDE DE CAS N° 1: La demande de licence d'exportation présentée par la St. Lawrence Power Company 81

I. LA DEMANDE 81

II. L'AUDIENCE 82

III. LA DÉCISION 83

IV. LES QUESTIONS DE PROCÉDURE 84
a) Les rapports entre l'Office et son personnel 84
b) Les pouvoirs d'un membre de l'Office siégeant seul 84

ÉTUDE DE CAS N° 2: Demande de prolongement d'un pipeline présentée par l'Interprovincial Pipe Line Limited 87

I. LES ANTÉCÉDENTS DE LA DEMANDE 87

II. LA CONSULTATION PRÉALABLE À LA DEMANDE ... 89

III. LA DEMANDE ET LES AUDIENCES 91

a) L'étude de la demande 91

b) Les observations des ministères 92

c) L'audience 93

d) La reprise de l'audience 98

e) L'ajournement et la poursuite des consultations entre le gouvernement et les entreprises 101

IV. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR CETTE AFFAIRE 103

a) La consultation préalable 103

b) L'influence du gouvernement 103

c) Les interventions de type nouveau 103

d) Les considérations écologiques 106

e) Le rapport entre le rôle juridictionnel et le rôle réglementaire 107

ÉTUDE DE CAS N° 3: La demande d'exportation d'éthylène présentée par la Dow Chemical of Canada Limited 109

I. LES ANTÉCÉDENTS DE LA DEMANDE 109

II. LA DEMANDE DE LA DOW CHEMICAL 110

a) La procédure d'audience publique *ex parte* 110

b) Les audiences 113

III. LE CONTRÔLE JUDICIAIRE DE LA COUR FÉDÉRALE 116

a) Une audience «extraordinaire» à la division de première instance de la Cour fédérale 116

b) La décision 121

c) La réaction de l'Office 122

IV. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR CETTE AFFAIRE 122

a) Le contrôle judiciaire de la procédure d'audience 122

(i) L'intérêt des parties 123
(ii) L'article 20(1) de la *Loi sur l'ONE* 124
(iii) La compétence de l'ONE sur l'éthylene 125
(iv) Les pouvoirs discrétionnaires relatifs à la pratique et à la procédure 126
(v) Le contenu du dossier dans un recours en *certiorari* .. 127
b) L'influence du Cabinet 128
(i) Les demandes en cascade 129
(ii) L'influence de la presse 130

ÉTUDE DE CAS N° 4: La demande de nouvelles installations présentée par le TransCanada Pipelines Limited 131

I. LA DEMANDE 131
a) Les véritables demandeurs 134
b) Les véritables opposants 135

II. L'AUDIENCE 136

III. LES DÉLIBÉRATIONS QUI ONT SUIVI L'AUDIENCE . 140

IV. L'AFFAIRE *UNION GAS* 141
a) Les requêtes préliminaires 141
b) L'audience à la Cour fédérale 142
c) La décision 149

V. LES MANOEUVRES ULTÉRIEURES DES INTERVENANTS 152

VI. LA SURVEILLANCE DE LA MISE EN OEUVRE ET DE LA CONSTRUCTION 155

VII. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR CETTE AFFAIRE . 156
a) Le contrôle judiciaire 156
b) Le pouvoir discrétionnaire conféré par l'article 44 158
c) Les considérations écologiques 159

ÉTUDE DE CAS N° 5: Les audiences de 1973-1974 sur les exportations de pétrole 161

I. INTRODUCTION 161

II. LA NOTIFICATION 162

III. LA PROCEDURE D'AUDIENCE 163

IV. LES PARTIES PRÉSENTES À L'AUDIENCE 164

V. LA PRÉPARATION DU RAPPORT 166

VI. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR CETTE AFFAIRE . 167
a) L'élaboration des règlements 167
b) La procédure 170
c) Le rapport entre le rôle réglementaire et le rôle juridictionnel 171
d) L'intervention des groupements d'intérêt public 172

ÉTUDE DE CAS N° 6: La demande d'approbation de taux présentée en 1974 par la Trans-Canada PipeLines Limited 175

I. LES ANTÉCÉDANTS DE LA DEMANDE 175
a) La première demande d'approbation de taux 175
b) La demande d'approbation de taux présentée en 1973 par la TransCanada Pipelines Limited 180

II. LA DEMANDE D'APPROBATION DE TAUX PRÉSENTÉE EN 1974 180

III. LA DEMANDE PARTIELLE PRÉSENTÉE PAR LA TRANSCANADA PIPELINES LE 9 AOÛT 1974 183

IV. QUESTIONS SOULEVÉES PAR CETTE AFFAIRE 186
a) La fixation des taux: Politique et procédure 186
b) La recherche de rapidité dans la procédure 188
c) Les consultations *ex parte* aves les demandeurs 189
d) Les parties 190

Annexe A 191

Annexe B 192

Annexe C 193

Annexe D 195

Renvois 197

Préface

Une expérience concrète du fonctionnement d'un organisme administratif [1] constitue un apport considérable à la description ou à l'évaluation de ses pratiques et de sa procédure. La présente étude de l'Office national de l'énergie se fonde sur une telle expérience, grâce à l'aide et à la collaboration de l'Office. Son principal auteur, le Professeur Alastair Lucas, a passé quatre mois à l'Office en 1974 afin de préparer six études de cas qui illustrent le genre de décisions que prend l'Office, ainsi que de son fonctionnement et sa procédure. Ces études de cas sont incluses dans le présent ouvrage et servent, dans une large mesure, de fondement à l'étude qu'a faite le Professeur Lucas des fonctions administratives, décisionnelles et législatives de l'Office. Les auteurs ont mis fin à leurs recherches au début de 1975. Leurs références à la législation, aux règlements et aux pratiques de l'Office ont été mises à jour en novembre 1975, avec le concours du conseiller de l'Office. Toutefois, à cause de la nature changeante du cadre juridique dans lequel évolue l'ONE, et parce que la présente étude est surtout axée sur le fonctionnement de cet organisme, le lecteur qui cherche un exposé récent du droit en ce domaine devra le chercher au-delà de cette étude.

Le présent document est une étude de soutien qui a été rédigée conformément au mandat de la Commission, lequel consiste, comme l'indique son premier programme de recherche, à étudier «les problèmes généraux liés à la procédure devant les tribunaux administratifs». Nous croyons qu'elle met en lumière de nombreux facteurs intéressants et cruciaux qui ont une influence sur le fonctionnement et la procédure de l'ONE. Parmi ceux-ci, on compte le double rôle de décision et de consultation de l'Office et la place importante qu'il tient dans l'élaboration de la politique énergétique du gouvernement. Il est juste d'ajouter que, sous plusieurs aspects, l'étude est un reflet tout naturel de la préoccupation de l'auteur à l'endroit des questions d'environnement et de la capacité d'un organisme de répondre à l'évolution de la perception de l'intérêt public.

Comme les autres monographies publiées par la Commission de réforme du droit dans sa série sur les organismes autonomes de l'administration fédérale[2] nous espérons que celle-ci sera utile tant à l'ONE qu'aux autres personnes soucieuses d'améliorer ce domaine important de notre système juridique.

Commission de réforme du droit du Canada.

Le Projet d'étude

La présente étude est destinée à fournir une analyse critique de la procédure, des orientations et des pratiques de l'Office national de l'énergie. Elle a été menée en deux étapes. La première comportait un examen de la législation, des rapports et des décisions de l'Office, des arrêts et d'autre documentation ayant trait à l'Office national de l'énergie.

La deuxième étape s'est déroulée dans les bureaux et dans les salles d'audience de l'Office où les auteurs ont pu observer les pratiques et le fonctionnement quotidiens de l'ONE dans l'accomplissement des devoirs que la loi lui a confiés. Avec la permission et la collaboration de l'Office, nous avons établi temporairement nos bureaux au siège social de l'ONE à Ottawa où l'on nous a permis d'avoir accès aux dossiers et aux membres du personnel qui pouvaient nous renseigner sur cinq demandes qui devaient faire l'objet d'études de cas[3]. Nous avons choisi ces demandes parce qu'elles constituaient un échantillon représentatif des principales sortes de demandes dont s'occupe l'Office. Lors de notre séjour à l'ONE, elles en étaient à diverses étapes de la procédure que doivent suivre les demandes à l'Office.

Nous avons passé environ trois mois et demi à l'Office où nous avons examiné des documents, assisté à des réunions portant sur les demandes qui faisaient l'objet de nos études de cas et interviewé, officiellement et officieusement, les membres et le personnel de l'Office[4]. Nous avons assisté aux réunions hebdomadaires de l'Office du 7 juillet au premier novembre 1974 afin d'acquérir l'habitude des affaires ordinaires dont il s'occupe. De plus, nous avons suivi de près deux causes connexes devant la Cour Fédérale[5] et nous avons interviewé des représentants de diverses parties touchées par les activités de cet organisme.

Le plan de cette étude reflète les deux étapes de notre recherche. La première partie constitue une description des aspects formels du

mandat et des pratiques de l'ONE. Les parties II et III, par contre, contiennent la majeure partie des conclusions que nous avons tirées à la suite de notre recherche empirique. Chacune de ces parties fait ressortir un certain nombre de questions qui semblent tout particulièrement importantes pour l'Office national de l'énergie dans l'étape actuelle de son développement. La première série[6] de questions porte sur la mesure dans laquelle l'Office a établi des principes directeurs ou des critères[7] pour le guider dans les décisions qu'il doit prendre et sur la façon dont ces principes directeurs ont évolué. Dans cette partie nous étudions l'influence qu'ont un certain nombre d'institutions et de parties intéressées telles que le Cabinet fédéral, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, les ministères du gouvernement fédéral, les entreprises énergétiques, la presse, les associations d'intérêt public et les tribunaux, sur les orientations de l'ONE.

La seconde série de questions porte sur la mesure dans laquelle l'Office peut efficacement accommoder par ses processus les groupes d'intérêts qui émergent présentement. Par conséquent, nous évaluons les pratiques et les procédures de l'ONE du point de vue des différentes parties intéressées.

PARTIE 1

Le cadre juridique

I. L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE[8]

C'est à la suite des recommandations de deux Commissions royales d'enquête qui ont fait rapport après la controverse du pipeline de 1956, qu'est née l'idée d'un Office national de l'énergie. A cette époque, la grande majorité de la production canadienne de pétrole et de gaz était concentrée dans la partie méridionale du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien. Ces réserves étant économiquement distantes des marchés canadiens importants, la province d'Alberta cherchait des marchés aux États-Unis pour son pétrole et son gaz. Cependant, le marché de l'énergie de l'Est canadien grandissait, de même que la préoccupation fédérale d'assurer un lien suffisant par pipelines de pétrole et de gaz avec les régions productrices de l'Ouest.

Deux propositions concurrentes ont alors été formulées pour desservir l'Est canadien. La Western PipeLines proposait de construire un pipeline en direction est jusqu'à Winnipeg puis en direction sud pour opérer la jonction avec les réseaux américains. La TransCanada PipeLines Ltd proposait un pipeline qui demeurerait en sol canadien jusqu'à Montréal. En 1954, la Western PipeLines et la TransCanada se fusionnaient et on en arrivait à un accord sur la construction d'un réseau canadien.

Le gouvernement fédéral était fortement en faveur du principe d'un pipeline entièrement canadien. Au moment où des problèmes de financement menaçaient de mettre fin au projet dès ses débuts, le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario se sont mis d'accord pour sauver le projet par l'entremise d'une société de la Couronne qui construirait la section difficile et coûteuse du réseau à travers le Nord ontarien, puis louerait et ensuite vendrait le pipeline à la TransCanada.

Puisque le temps était un facteur crucial pour le projet et son financement, le gouvernement a tenté de faire adopter de force par la Chambre des communes la législation qui créait la société de la Couronne; et ceci au milieu de la confusion entourant la nature du projet et au milieu d'accusations selon lesquelles des particuliers tireraient profit de l'assistance apportée par le gouvernement au financement. La situation a été empirée par l'utilisation de la clôture parlementaire pour mettre fin au long débat que le projet avait suscité. Cette controverse a contribué à la défaite subséquente du gouvernement libéral.

En 1957, la Commission royale Gordon[9] sur les perspectives économiques du Canada a commenté longuement l'étendue et l'importance des ressources énergétiques canadiennes. Après avoir souligné l'insuffisance de l'information sur ces ressources et la position de faiblesse des producteurs canadiens dans les négociations, la Commission recommandait l'élaboration d'une politique générale de l'énergie et la formation d'un organisme national de l'énergie chargé de conseiller le Gouvernement «sur toutes les questions relatives aux besoins à long terme en énergie sous toutes ses formes et dans diverses parties du Canada». Il fallait, selon la Commission, que cet organisme ait le pouvoir d'approuver tous les contrats d'exportation de gaz, de pétrole et d'énergie électrique[10].

Avant de donner suite à ces recommandations, et en réponse à des accusations de profits illicites dans le projet de la TransCanada, le nouveau gouvernement conservateur a nommé la Commission Royale Borden en 1957; cette Commission devait faire des recommandations sur la politique qui servirait au mieux l'intérêt national dans le domaine de l'exportation de l'énergie et des ressources énergétiques. La Commission devait faire rapport sur la réglementation des prix ou des tarifs, sur la structure et le contrôle financiers des compagnies de pipelines, et sur toute autre question nécessaire à assurer l'exploitation efficace et économique de pipelines interprovinciaux et internationaux dans l'intérêt national. Le Gouvernement a aussi expressément demandé à la Commission de faire des recommandations concernant:

c) le degré d'autorité qui pourrait au mieux être accordé à une commission nationale de l'énergie en vue d'administrer, sous réserve du contrôle et de l'autorité du Parlement, les dispositions du programme relatif à l'énergie qui ressortissent au Parlement et dont il peut être souhaitable de charger une telle commission, ainsi que le genre d'administration et de procédure qui pourrait être établi au mieux pour une telle commission. . .[11]

La Commission Borden a présenté son premier rapport à l'automne de 1958[12]. Bien qu'il n'ait porté que sur deux ressources énergétiques, le pétrole et le gaz, le rapport contenait des recommandations détaillées concernant la mise sur pied d'une «Commission nationale de l'énergie». Un projet de loi était présenté en mai 1959 et adopté en juillet sous le titre *Loi sur l'Office national de l'énergie*[13].

Un des buts principaux de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* était de consolider les fonctions gouvernementales dans le domaine de l'énergie. Comme le ministre du Commerce d'alors le soulignait en présentant le projet de loi:

> Nous avons, croyons-nous, un pressant besoin d'un programme général de l'énergie. Mettons de côté les méthodes fragmentaires qui comportent l'intervention de différents ministères. Ce n'est pas la bonne manière de résoudre cet important problème. Nous préconisons, par exemple, la création d'une commission qu'on appellerait la commission nationale de l'énergie, dont relèverait un personnel préparé à résoudre ces questions, qui aurait les renseignements voulus, la formation nécessaire, qui pourrait conseiller une ligne de conduite au gouvernement. La commission pourrait appliquer une telle ligne de conduite, une fois que le gouvernement l'aurait approuvée[14].

La Loi elle-même se fondait dans une large mesure sur les lois qu'elle abrogeait: la *Loi sur les pipelines*, et la *Loi sur l'exportation de la force motrice et des fluides et sur l'importation du gaz*. Comme le Ministre le faisait remarquer: «ce qui est nouveau est important mais non pas considérable»[15]. Malheureusement, la technique de «découpage et de collage» qui a très évidemment été utilisée pour ajouter des dispositions plus anciennes à la *Loi sur l'ONE* a créé de nouvelles ambiguïtés en même temps qu'un nouvel organisme[16].

Malgré les objectifs reconnus du Gouvernement, la nouvelle Loi n'autorisait pas l'ONE à régir le charbon, l'énergie atomique ou les questions relatives à l'énergie électrique autres que l'exportation de l'énergie électrique. La Loi n'avait pas non plus d'effet sur les dispositions en vertu desquelles se faisaient les négociations pour la mise en valeur du bassin du fleuve Columbia. Même si l'ONE recevait le droit d'étudier n'importe quel aspect de l'énergie, on ne considérait pas qu'il fût «profitable» de démanteler les organismes existants impliqués dans ces domaines connexes[17].

Ceci amenait l'opposition libérale, bien qu'elle ait en principe approuvé la Loi, à présenter la critique suivante:

> Cependant, nous ne voulons pas un autre Office qui ne fera que répéter plus ou moins ce qui a déjà été fait par d'autres organismes de l'État, ce qui, par conséquent, susciterait d'autres retards administratifs et de la confusion. De ce point de vue, nous estimons que les fonctions de l'Office n'ont pas été nettement définies par rapport aux responsabilités des organismes existants[18].

Plus tard au cours du débat, le Chef de l'opposition, en parlant des fonctions de réglementation qui devaient être confiées à l'Office, a soulevé une question plus fondamentale:

> Avant d'émettre un certificat à l'égard d'un pipeline ou d'une ligne internationale de transmission de force motrice, l'Office projeté doit s'assurer tout d'abord que l'entreprise est économiquement praticable. Je reconnais que le principal critère que devra respecter l'Office sera, — si je comprends bien le bill, — la protection des installations existantes et le contrôle de la concurrence. En outre, le bill stipule que les droits devront être justes et raisonnables. Enfin, avant d'émettre une licence d'exportation, l'Office doit être satisfait que l'énergie qui sera exportée est excédentaire et le prix qui sera exigé sera juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public.
>
> Ce sont là, monsieur l'Orateur, les seuls principes directeurs que renferme ce bill et les seules règles qui sont données à l'Office en vue de l'exécution des fonctions qui lui sont attribuées par ce bill. Ces lignes de conduite sont si vagues qu'elles ne seront que de peu d'utilité à l'Office dans l'exécution de ses fonctions. Certes, le bill n'établit aucune ligne de conduite relative à l'énergie et l'Office devra en tracer une s'il désire utiliser ses pouvoirs avec logique, conformément à certains principes précis[19].

Cette inquiétude était bien fondée, comme les Parties II et III de la présente étude en feront foi.

Il est intéressant de noter que le gouvernement et les membres de l'opposition semblaient considérer le pétrole et le gaz naturel simplement comme des produits de commerce, au moins durant le débat parlementaire sur le projet de Loi. Voici ce qu'en dit le ministre du Commerce:

> L'expansion de ces industries, ces dix dernières années, si remarquable soit-elle, n'est qu'un commencement. Nous pouvons envisager avec confiance l'expansion continue des réserves, de la production, de l'emploi, des exportations et des investissements nécessaires. Ces perspectives impliquent naturellement une saine utilisation des ressources énergétiques qui constituent peut-être les ressources matérielles les plus importantes d'un pays. C'est afin de protéger l'intérêt national par une sage utilisation de ces ressources, et pour étudier ces questions compliquées, délicates et vitales avec toute l'attention qu'elles méritent, que nous avons préparé la mesure envisagée dans ce projet de résolution. . .[20]

et il ajouta plus tard:

> Comme dans le cas d'autres produits importants qui entrent dans le commerce, notre intérêt et l'intérêt de l'industrie exigent que nous vendions le pétrole où nous pouvons, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada[21].

Le ministre avait évidemment établi un contraste entre le gaz et l'électricité d'une part et le pétrole d'autre part parce que les premiers étaient régis par des contrats à long terme. Il avait recommandé la prudence dans l'exportation de l'énergie électrique ou du gaz qui seraient nécessaires pour faire face aux besoins canadiens. Cependant, cette prudence doit être vue dans le contexte de l'intérêt que le Gouvernement portait à l'exploitation et à la mise en valeur. La justification qu'a donnée le Ministre des dispositions de la Loi qui donnent au Cabinet le pouvoir unilatéral d'imposer par licences des conditions aux importations et exportations de pétrole constitue le point qui illustre peut-être le mieux cette orientation commerciale à court terme:

> C'est la menace que l'état actuel de l'offre excédentaire au sein de l'industrie pétrolière dans le monde aboutisse à un tel fléchissement des cours mondiaux et à une telle pression des approvisionnements de pétrole offerts à des prix dérisoires que le régime normal de la mise sur le marché puisse succomber. Une telle éventualité pourrait porter une atteinte bien rude aux industries de production et de transformation du pétrole en notre pays.
>
> C'est contre cette éventualité que nous jugeons nécessaire de disposer du pouvoir en cause[22].

L'opposition libérale semblait avoir une perspective à court terme semblable, comme en font foi ces remarques de députés libéraux:

> . . .il y va des intérêts primordiaux du Canada qu'on ne tarde pas à utiliser davantage les excédents des réserves de gaz de l'Ouest du pays.
>
> . . .nous espérons que le gouvernement n'entravera pas la mise en valeur des ressources energétiques du Canada en imposant trop de règlements et de restrictions[23].

Il est ironique de constater que la situation quinze ans plus tard n'était pas du tout celle que nos législateurs avaient prévue en 1959.

> La baisse continue des ressources albertaines établies en pétrole brut — qui représente la plus grande partie des approvisionnements canadiens disponibles — a pris des proportions alarmantes, selon le rapport annuel (1973) de la Commission albertaine de conservation des ressources énergétiques[24].

Seul le parti CCF a recommandé des mesures de conservation et une utilisation des ressources énergétiques canadiennes visant à préserver les besoins canadiens à long terme. Voici ce qu'en dit l'un des membres de ce parti:

> Quels devraient être les objectifs d'un Office national de l'énergie? Notre groupe pense que son premier objectif devrait être d'accroître l'utilisation de combustible et la production d'énergie dans le cadre d'un programme national de mise en valeur, qui suppose une collaboration entre l'Office national de l'énergie et les organismes appropriés des provinces. Deuxièmement, l'office devrait avoir pour but de conserver les ressources d'énergie et d'en orienter l'emploi à l'avantage des générations présentes et futures. Troisièmement, il devrait voir à ce que les ressources en combustible et en énergie soient autant que possible justement réparties entre toutes nos régions peuplées en vue d'obtenir ce dont notre groupe a parlé si souvent, ...un niveau de vie national[25].

Ces attitudes nous aident à analyser le mandat légal de l'Office national de l'énergie, en illustrant les influences sous-jacentes aux dispositions de la *Loi sur l'ONE* et en laissant entrevoir la nature des fonctions que le Parlement entendait confier à l'organisme. On comprend mieux par exemple pourquoi les critères énoncés à l'article 44 qui touchent la délivrance de certificats relatifs aux pipelines et aux lignes internationales de transmission de force motrice étaient très précis dans certains domaines (approvisionnements, marchés, praticabilité économique, responsabilité et structure financières des requérants) mais vagues et généraux dans d'autres (considérations d'intérêt public).

(a) Les fonctions de l'Office

Après ce bref historique, nous nous pencherons maintenant sur les pouvoirs que la loi accorde à l'Office national de l'énergie et nous décrirons le système opérationnel et l'organisation du personnel qui sont utilisés pour l'exercice de ces pouvoirs.

L'Office exerce deux pouvoirs ou fonctions principaux: la fonction de consultation et la fonction de régulation[26].

(i) La fonction consultative

En vertu de la partie II de la loi, l'ONE doit effectuer une surveillance constante de tous les aspects de l'énergie qui mettent en cause le gouvernement fédéral et en faire rapport au Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources[27]. L'Office doit formuler les recommandations qu'il estime nécessaires ou souhaitables dans l'intérêt public[28]. Il doit également, à la demande du Ministre responsable, préparer des études et des rapports sur les questions relatives à l'énergie ou aux sources d'énergie et formuler des recommandations relatives à des accords de coopération nationaux et

internationaux qu'il estime appropriés[29]. A ces fins, l'Office jouit des pouvoirs d'enquête que détiennent les commissaires en vertu de la première partie de la *Loi fédérale sur les enquêtes*[30]. L'Office peut également recourir à d'autres organismes du gouvernement du Canada pour obtenir certains renseignements nécessaires[31]. Les études et les rapports produits par l'Office relèvent expressément du Ministre[32].

(ii) La fonction de régulation

Les six autres parties de la *Loi sur l'ONE* portent principalement sur les principales fonctions de régulation de l'Office[33]. Ces fonctions comprennent principalement la délivrance de certificats de commodité et de nécessité publiques pour la construction des pipelines et des lignes internationales de transmission de force motrice, la délivrance de licences pour l'exportation et l'importation de gaz, de pétrole et de force motrice et l'approbation de taux, de tarifs ou de droits ayant trait aux installations d'utilité publique.

La délivrance de certificats

Seule une compagnie qui a obtenu un certificat de commodité et nécessité publiques de l'Office national de l'énergie peut construire un pipeline interprovincial ou international[34]. L'Office ne peut accorder de certificat à moins d'être «convaincu que la commodité et la nécessité publiques requièrent présentement et requerront à l'avenir la canalisation. . .»[35].

La construction du pipeline ne peut commencer avant l'approbation par l'Office des plans, profils et livres de renvoi qui décrivent le tracé de la canalisation projetée[36]. Une fois construit, un pipeline ne peut être exploité avant que l'Office n'ait rendu une ordonnance de mise en service[37].

On impose des exigences semblables aux requérants qui se proposent de construire des lignes internationales de force motrice[38]. Cependant, il n'est pas nécessaire que les sociétés d'utilité publique obtiennent la permission de mettre en service leurs installations pourvu qu'il existe un certificat en vigueur et que l'on en observe les modalités et conditions.

L'Office peut, à sa discrétion, attacher aux certificats les modalités ou conditions qu'il estime nécessaires[39]. Tous les certificats et leurs modifications sont cependant émis sous réserve de l'approbation du cabinet fédéral[40]. L'Office peut, également sous réserve de

l'approbation du cabinet et à condition qu'on ait donné au détenteur l'occasion de se faire entendre, suspendre ou révoquer un certificat si l'on a enfreint l'une quelconque de ses modalités ou conditions[41].

L'Office détient également le pouvoir important de rendre des ordonnances qui dispensent des exigences principales des certificats les pipelines dont la longueur n'excède pas vingt-cinq milles, certaines installations connexes et les lignes internationales de transmission de force motrice dont la capacité de transmission est inférieure à 5,000 kilowatts[42]. Une ordonnance d'exemption a habituellement pour conséquence importante la disparition de l'audience publique. La troisième partie de notre étude illustre l'usage que l'ONE a fait de ce pouvoir.

La délivrance de licences d'exportation et d'importation

La Partie VI de la Loi interdit d'exporter du pétrole, du gaz ou de la force motrice ou d'importer du pétrole ou du gaz si ce n'est sous l'autorité d'une licence délivrée par l'Office[43]. En vertu de la Partie VI des Règlements sur l'ONE, toutes les licences sont délivrées sous réserve de l'approbation du cabinet[44]. Les Règlements prévoient aussi des exigences spécifiques concernant la période de temps pour laquelle on peut délivrer une licence ainsi que d'autres conditions[45].

Les requérants doivent donner les renseignements énumérés aux articles 4, 5 et 6 des Règlements ainsi que les renseignements supplémentaires que peut exiger l'Office[46]. L'Office doit alors s'assurer que la quantité de gaz, de pétrole ou de force motrice à exporter est excédentaire aux besoins raisonnablement prévisibles du Canada et que le prix pouvant être exigé est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public[47].

Comme pour les certificats, l'Office peut, après avoir donné au titulaire de la licence l'occasion de se faire entendre, suspendre ou révoquer une licence sous réserve de l'approbation du cabinet[48]. L'exportation qui est faite sans l'autorité d'une licence en vigueur constitue une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité[49].

L'approbation des taux, des droits et des tarifs

En vertu de l'article 50 de la Loi, l'Office peut rendre des ordonnances sur tous les sujets relatifs au mouvement, aux droits ou aux tarifs. Une compagnie ne doit pas imposer de droits sauf ceux que spécifie un tarif qui a été produit devant l'Office et qui est en vigueur[50].

Dans le cas d'une compagnie comme la *TransCanada Pipelines Ltd* qui transporte du gaz acheté au producteur, le tarif doit comprendre des copies de tous les contrats de vente de gaz[51]. Les principes directeurs en matière de droits sont que les droits doivent être justes et raisonnables, ils doivent être imposés également à tous dans des circonstances et dans des conditions fondamentalement semblables[52] et ne doivent contenir aucune différenciation injuste[53].

La Loi n'impose pas spécifiquement aux compagnies l'obligation de présenter une demande formelle en matière de taux, demande qui nécessiterait de donner avis aux parties intéressées et probablement de tenir une audience[54]. Cependant, avant d'entrer en vigueur, le tarif doit être produit auprès de l'Office et approuvé par lui[55]. Si l'un des éléments du tarif produit en vertu de l'article 51 soulève des questions importantes de nature générale, l'Office peut refuser son approbation et exiger une demande formelle et complète en matière de taux qui sera ensuite déposée pour être entendue en audience[56].

Bien que durant les années 60 on ait mis au point une réglementation régissant la comptabilité des compagnies de pipelines, de gaz et de pétrole[57], il n'existe jusqu'à présent, aucune réglementation générale établissant les renseignements qui sont nécessaires pour présenter une demande en matière de taux. Cependant, puisque les audiences concernant les demandes d'approbation de taux n'ont jusqu'à présent porté que sur les demandes de la *TransCanada Pipelines Ltd*, ceci n'a pas posé de problèmes graves dans la pratique. On a mis au point une formule de renseignements, fondée sur la première demande de la *TransCanada* en matière de taux, qui satisfait la compagnie, l'Office et la plupart des intervenants importants.

L'Office peut rejeter, modifier ou suspendre un tarif[58]. Dans certaines circonstances, il peut ordonner aux compagnies de pipelines de transporter du pétrole[59] ou de prolonger un pipeline pour la transmission du pétrole[60] ou du gaz[61].

Pouvoirs généraux

La loi donne également à l'Office des pouvoirs de surveillance sur les compagnies de pipelines; ceux-ci comprennent l'approbation des contrats limitant la responsabilité[62], des contrats concernant l'achat et la vente de pipelines[63] et des accords de fusion[64]. L'Office a aussi des pouvoirs et des obligations qui ont trait aux pouvoirs d'expropriation et aux droits d'utilisation du domaine public que confère aux compagnies de pipelines la Partie V de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*[65].

Afin de permettre à l'Office de recueillir les renseignements dont il a besoin, la loi lui donne divers pouvoirs d'enquête, d'audition et de décision quant aux questions visées par la Loi[66].

Les appels de toutes décisions ou ordonnances de l'Office portant sur des questions de droit ou de compétence sont soumis à la Cour d'appel fédérale, avec l'autorisation de la Cour[67]. Il n'y a eu qu'un seul appel d'une décision de l'Office. Dans trois autres cas, le tribunal a refusé la permission d'en appeler[68].

(b) La structure de l'Office

L'Office est composé de neuf membres nommés par le Cabinet pour une période de sept années[69]. Les membres de l'Office constituent, en termes d'organisation, le comité exécutif. Le président est le fonctionnaire exécutif en chef de l'Office. Les pouvoirs et responsabilités du président peuvent être délégués à un vice-président et à un vice-président associé[70]. Le quorum est de trois membres[71].

Les personnes qui sont présentement membres de l'Office possèdent toutes une formation professionnelle utile à leurs fonctions ainsi qu'une expérience considérable de l'industrie ou d'un domaine connexe[72]. Elles nous ont semblé capables de travailler en étroite collaboration avec le personnel sur des matières techniques complexes ayant trait aux questions énergétiques relevant de la compétence de l'Office.

Le personnel de l'Office[73], au cours de notre recherche, était réparti en sept directions distinctes: l'administration, l'économique, le génie électrique, le génie, les finances, le contentieux et la politique du pétrole[74]. Chacune de ces directions relève d'un directeur qui rend compte à l'Office, ordinairement à l'un des membres de l'Office qui possède une compétence spéciale dans des domaines particuliers[75]. Le directeur général des projets spéciaux[76] établit la coordination au sein des projets entrepris par des équipes de travail formées de personnes qui appartiennent à des directions différentes ou des projets spéciaux qui exigent un haut niveau de consultation entre les directions. La structure fondamentale du personnel est donc de nature hiérarchique comme celle de la plupart des ministères de la Fonction publique. Bien que l'on puisse soutenir que les membres du personnel de l'ONE ne sont pas, à proprement parler, des fonctionnaires[77], les structures administratives semblent être établies d'après les pratiques de la Fonction publique.

Le directeur général des opérations, qui est aussi secrétaire de l'Office[78], coordonne le travail des diverses directions lorsqu'il a trait à des questions de régulation de toutes sortes. Parce que c'est lui qui fixe les réunions de l'Office, prépare les ordres du jour, veille à la publication des divers avis publics, distribue les rapports et les études, rédige les bilans qui doivent être soumis aux ministres et au cabinet, dirige le secrétariat chargé d'acheminer et de classer les dossiers, et parce qu'il est le destinataire de la correspondance officielle, le secrétaire tient une place importante au sein des fonctions régulatoires de l'Office et, dans une moindre mesure, au sein de ses fonctions consultatives.

La direction du contentieux est formée de trois avocats qui agissent comme conseillers lors des audiences et qui conseillent l'Office sur des questions que soulève son travail. De plus, le contentieux supervise la préparation des règlements et des règles procédurales[79] et il les révise. Un de ses membres assiste à toutes les réunions ordinaires de l'Office. On consulte beaucoup le contentieux sur les aspects juridiques de la plupart des questions mais il semble que ses interventions officieuses dans le cadre des fonctions consultatives de l'Office sont moins fréquentes qu'auparavant[80].

En ce qui regarde l'organisation du personnel, il n'existe à peu près pas de mécanismes permanents qui permettent de traverser les lignes de démarcation qui séparent les directions. Lorsqu'on a dû le faire, on a utilisé la technique des groupes de travail inter-directionnels dont la coordination a été assurée par le directeur général des projets spéciaux et par celui de la planification. Cependant, la création récente d'un groupe spécial de travail inter-directionnel chargé de la politique en matière de gaz sous la responsabilité d'un membre désigné par l'Office présage peut-être une évolution semblable dans d'autres domaines[81].

L'Office a par contre mis sur pied un certain nombre de comités responsables de questions générales telles que l'établissement des prix du gaz canadien sur les marchés américains, l'aspect sécuritaire des pipelines et l'écologie, les pipelines du Nord et la législation. Les membres sont également affectés à des comités semi-permanents portant sur le pétrole brut, les produits pétroliers ainsi que le propane et le butane[82]. Ces comités font, au besoin, appel aux conseils du personnel.

Il est important de signaler que les membres de l'ONE, à la différence des membres d'un grand nombre d'organismes régulateurs américains, n'ont pas de personnel qui leur soit attaché. Cependant,

parce que certains membres du personnel se trouvent affectés à des tâches et à des comités spécialisés et à cause de leurs responsabilités à l'intérieur de directions déterminées, ces membres du personnel collaborent de façon spéciale avec certains membres de l'Office. La collaboration la plus intensive est sans doute celle qu'on retrouve entre la direction de la politique du pétrole, certains membres de la direction de l'économique et les membres de l'Office faisant partie des comités sur le pétrole, sur les produits pétroliers et sur le propane et le butane. Les directeurs généraux ainsi que deux conseillers de niveau hiérarchique supérieur travaillent aussi en collaboration très étroite avec les membres de l'Office. Dans l'ensemble toutefois il y a peu de traces d'une loyauté intense de la part du personnel envers les membres et leurs préoccupations personnelles.

L'Office se réunit une fois par semaine. Lors de ces réunions les hauts membres du personnel présentent et développent la plupart des questions à l'ordre de jour. Certaines questions, y compris les questions ayant trait aux demandes, sont soulevées directement par les membres de l'Office. On discute alors de chaque question et on cherche à obtenir le consensus des membres de l'Office. Durant nos trois mois et demi d'observation, la durée moyenne de ces réunions a été d'environ quarante-cinq minutes. Toutes les semaines ont également lieu un certain nombre de réunions où il y a quorum et durant lesquelles les décisions officielles de l'Office sont prises.

(c) La procédure en matière de régulation

(i) Les demandes

On suit essentiellement la même procédure qu'il s'agisse de demandes de certificat[83], de demandes de licence d'exportation ou de demandes «contestées»[84] en matière de taux. Le tableau 1[85] décrit schématiquement cette procédure. Nous ne ferons pour le moment que des commentaires très brefs puisque nous étudierons les pratiques et les procédures (ainsi que les principes directeurs qui s'y rapportent) dans les parties II et III de la présente étude.

On doit signaler l'existence d'une consultation préalable à la demande avec le demandeur (première étape) et une consultation postérieure à la demande qui se produit au cours de la procédure qui a lieu en cas de lacune (étapes 4 à 10). Il est également à noter que deux membres du personnel jouent un rôle-clef dans la procédure de

demande: le coordonnateur du personnel qui est chargé de la révision faite par le personnel et de façon générale du cheminement de la demande et le secrétaire de l'Office qui reçoit officiellement la demande et toute la correspondance qui s'y rattache et qui est chargé de toutes les communications officielles et de la plupart des communications officieuses avec les demandeurs. Après avoir établi un échéancier pour chaque demande, le secrétaire s'occupe de la désignation du coordonnateur du personnel[86] de la direction qui semble la plus visée par la demande, après avoir consulté le directeur de la direction en cause.

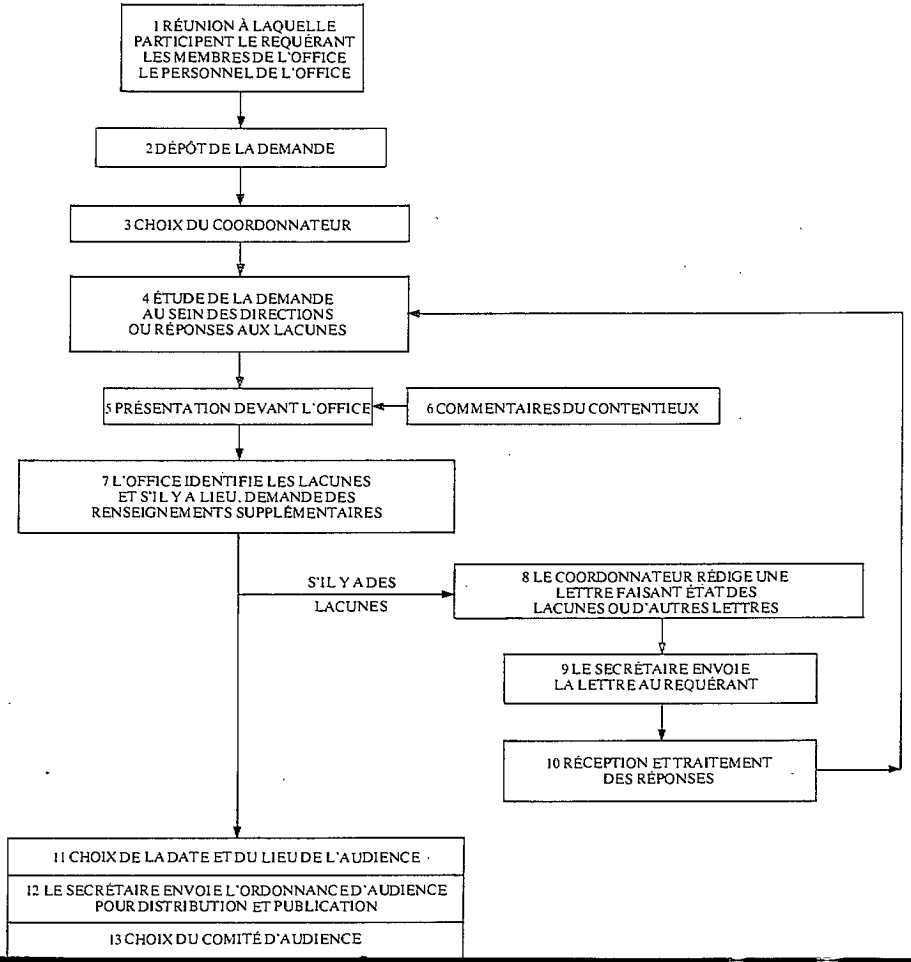
En ce qui concerne les demandes importantes, on nomme ordinairement un comité d'audience de trois personnes lors d'une réunion de l'Office, à la suite de l'approbation de l'ordonnance d'audience. Pour ce qui est des demandes moins importantes ou apparemment non litigieuses (qui comprennent en grande partie des demandes relatives à l'énergie électrique) un seul membre est ordinairement désigné pour présider l'audience[87].

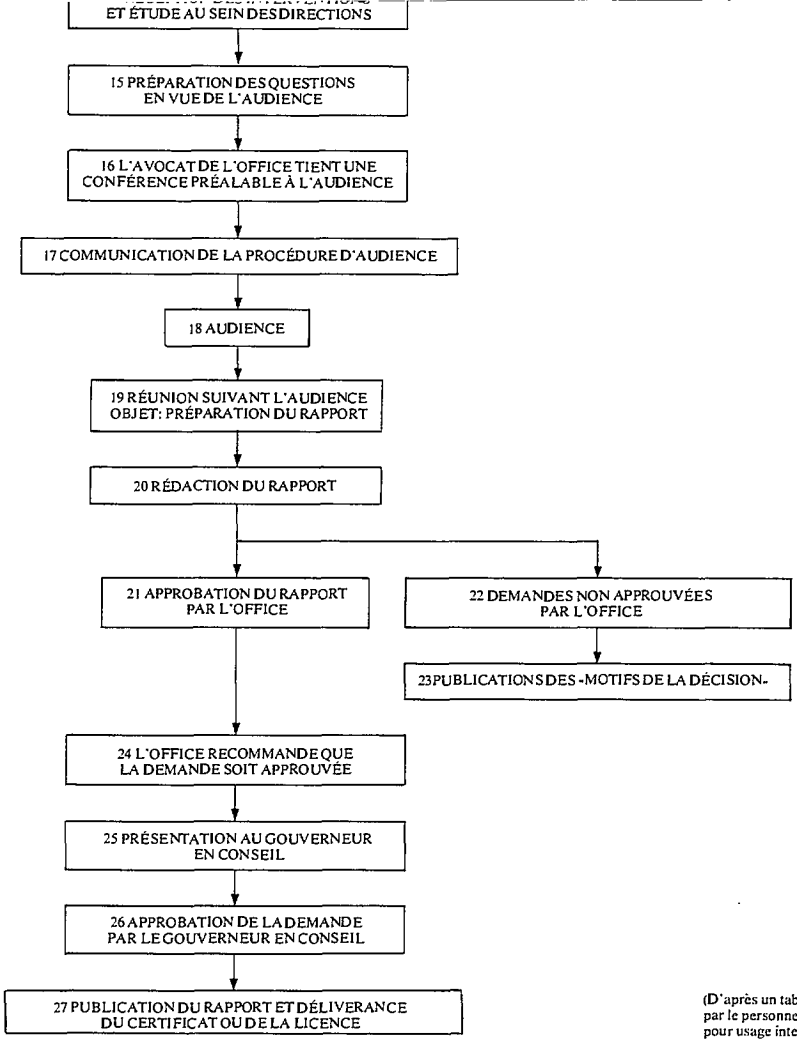
Pour les demandes litigieuses qui ne posent pas de problèmes particuliers, il faut normalement compter de trois à six mois depuis la demande jusqu'à ce que la décision soit rendue[88]. Il est cependant important de signaler que lorsqu'on estime qu'il faut faire vite, il existe certaines techniques pour accélérer la procédure. Par exemple, notre recherche démontre qu'on peut ne pas avoir recours à la lettre officielle exposant les lacunes de la demande. On envoie plutôt au demandeur une invitation officieuse de fournir des renseignements supplémentaires (en prenant soin d'éviter le terme «lacunes»)[89]. Parfois on avise tout simplement le demandeur qu'on s'attend à ce qu'il produise certains renseignements à l'audience[90]. De plus, des lacunes mineures ou des ambiguïtés peuvent être résolues officieusement par le personnel sans que l'Office ait à approuver une lettre exposant les lacunes ou une demande officieuse[91]. Enfin, on a mis au point des règles spéciales de procédure pour accélérer certaines procédures, en particulier les demandes en matière de taux[92].

Le nombre des demandes s'est accru rapidement au cours des dernières années. Le nombre total des certificats, licences, ordonnances et permis émis par l'Office a augmenté de 10% en 1972 et de 70% en 1973. En 1972 et 1973 il y en a eu respectivement 1,311 et 2,485[93]. La complexité et la diversité des demandes ont aussi continué à augmenter. Avec l'accroissement des responsabilités de l'Office dans le domaine de la réglementation des exportations de pétrole, ces chiffres connaîtront sans doute d'autres augmentations importantes[94].

Tableau 1

PROCÉDURE SUIVIE PAR L'ONE POUR LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE CERTIFICATS ET DE LICENCES





(D'après un tableau mis au point par le personnel de l'ONE pour usage interne)

Le membre du contentieux qui agit comme conseiller à l'audience joue généralement dans toute la procédure un rôle très actif[95], qui commence par des consultations juridiques préliminaires lors de la révision de la demande par le personnel et lors de la procédure relative aux lacunes. Il collabore avec le personnel à la révision de la demande et à la préparation des questions pour le contre-interrogatoire, et il assiste à la réunion importante qui a lieu entre l'Office et le personnel pour discuter de la planification et de la révision, réunion que l'on tient ordinairement une semaine avant le début de l'audience. A titre de conseiller de l'Office, il ne produit pas de preuve lors de l'enquête[96], mais il peut contre-interroger, principalement pour clarifier certaines questions ou pour obtenir l'engagement de fournir des renseignements supplémentaires ou celui de faire d'autres choses qui ont trait à la proposition contenue dans la demande. Il conseille aussi l'Office durant l'audience et assiste à la réunion postérieure à l'audience entre le comité et les membres du personnel ainsi qu'à certaines autres délibérations du comité[97]. Le rôle du conseiller de l'ONE dans la procédure de demande est plutôt comme celui d'un avocat qui conseille le comité d'audience et le personnel plutôt que celui d'un «avocat-conseil» qui plaide devant le comité des membres la «cause» du personnel.

On tient ordinairement la réunion postérieure à l'audition dès que celle-ci est terminée[98]. On y discute avec le personnel les questions clefs et on désigne des personnes responsables de la préparation des diverses parties du rapport. On confie même parfois au personnel la rédaction de l'argumentation, mais la «décision» en elle-même est presque toujours rédigée par les membres du comité. A la suite d'une réunion de l'Office où le rapport est approuvé, revisé officiellement et «inscrit», le président[99] l'adresse directement au Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Le secrétaire en adresse en même temps une copie au bureau du Conseil privé. Si le président juge qu'on a soulevé des questions de politique, il peut alors en informer préalablement le ministre. Dans ce cas, la question sera soumise à un comité du Cabinet et il faudra rédiger un exposé et un résumé destinés au Cabinet en plus d'un résumé du dossier pour le ministre. A l'occasion, le ministre peut, sans que personne ne s'y attende, ordonner qu'on fasse rapport à un comité du Cabinet.

Si l'Office rejette une demande, on publie immédiatement les «motifs de la décision». Il n'est pas nécessaire d'obtenir l'approbation du cabinet[100].

(ii) Les plaintes

Il n'existe aucune procédure officielle régissant les plaintes formulées à l'ONE. Les règles de pratique et de procédure[101] font état des plaintes mais seulement dans le but de soumettre les demandes d'ordonnances qui peuvent naître à l'occasion des plaintes à la procédure ordinaire des demandes.

L'Office reçoit un assez petit nombre de plaintes de la part de particuliers[102]. Lorsque le personnel ne peut leur apporter une solution, on les transmet au secrétaire. Le secrétaire reçoit également les plaintes au sujet de l'Office que l'on a formulées à des membres de l'Office, à un ministre du Cabinet ou à un député.

Le secrétaire s'occupe de la réponse aux plaintes en transmettant la plainte à la direction qui est visée le plus directement. On fait alors enquête et l'on soumet à l'Office une recommandation. Parfois l'on peut en aviser la compagnie visée par la plainte et solliciter ses commentaires. Si la recommandation comporte que la compagnie prenne des mesures et si l'Office approuve la recommandation, on imposera ordinairement par écrit une «exigence» officieuse[103].

Le secrétaire de l'ONE nous a souligné que la plupart des plaintes sont réglées sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à l'Office. Notre étude de la façon dont l'Office traite une plainte déposée par un simple citoyen porte à croire que l'attention que l'on consacre à une plainte est presque toujours proportionnelle à la gêne que pourrait éprouver l'Office s'il ne prenait aucune mesure et que la plainte s'avérait justifiée. Cette opinion est appuyée par le fait qu'à deux reprises des plaintes ayant reçu une publicité assez retentissante formulées par des cultivateurs, des associations agricoles, des municipalités et des représentants élus ont conduit à la tenue d'audiences sur des demandes faites par des compagnies de pipelines en vue de faire approuver le tracé à la suite de la délivrance de certificats[104].

En conclusion de la présente partie de notre étude, nous voulons souligner que les pouvoirs de l'Office national de l'énergie que nous venons de décrire lui donnent un important droit de regard sur l'industrie canadienne du pétrole et du gaz laquelle vaut plusieurs milliards de dollars[105]. Ses pouvoirs ne visent que la réglementation de la construction des pipelines interprovinciaux et internationaux, celle des taux, des exportations et des importations de pétrole et de gaz naturel. La réglementation directe de l'exploration et de la production ainsi que de la mise en marché échappent à sa compétence. En pratique, cependant, l'autorité de l'Office en matière de transmission et

d'exportation lui donne un droit de regard indirect mais important sur les autres domaines de l'industrie. L'Office régit également les exportations du secteur de l'énergie électrique, secteur moins considérable mais très important. De plus, les fonctions consultatives de l'ONE qui l'obligent à réviser continuellement toutes les questions relatives à l'énergie qui sont de compétence fédérale lui ont permis de jouer un rôle consultatif important au sein de la politique fédérale en matière d'énergie.

Pour s'acquitter de ses tâches, l'Office a un personnel nombreux qui s'accroît rapidement, composé de spécialistes en génie, en économique, en finances et en droit. Les membres de l'Office sont des professionnels pleinement compétents et expérimentés. Le personnel, qui relève directement de l'Office, est organisé de façon à pouvoir conseiller utilement les membres de l'Office sur les questions soulevées par les demandes ou ayant trait à la recommandation de politiques pour le gouvernement.

Les récents problèmes mondiaux d'approvisionnement en énergie ainsi que l'augmentation de l'importance du pétrole et du gaz naturel comme sources de combustible au Canada auront sans doute pour effet d'accroître, dans un proche avenir, l'importance des fonctions de l'ONE. Ses décisions et ses conseils auront une influence sensible sur la disponibilité et le prix du pétrole, du gaz naturel et de l'énergie électrique, pour les consommateurs canadiens. Les conseils que l'Office fournira au gouvernement concernant les diverses orientations possibles en matière d'énergie auront probablement un impact important sur ce que seront le style et la qualité de la vie au Canada. L'Office est un tribunal important dont les décisions touchent directement ou indirectement la vie de tous les Canadiens.

Tout cela souligne l'importance de la façon dont l'Office national de l'énergie élabore et met en oeuvre sa politique énergétique. C'est là l'objet de la partie suivante de notre étude, qui cherche à connaître et à évaluer les principaux facteurs qui influencent la politique énergétique, la procédure et les pratiques de l'Office.

PARTIE 2

L'élaboration et la mise en oeuvre de la politique énergétique

I. LES PRINCIPES DIRECTEURS DE L'ACTIVITÉ RÉGULATRICE

La *Loi sur l'Office national de l'énergie* ne donne que des critères très généraux pour guider les décisions de l'Office lorsqu'il étudie les demandes relatives aux installations qui sont faites en vertu de la Partie III, les demandes de licences d'exportation faites en vertu de la Partie VI et les demandes en matière de taux faites en vertu de la Partie IV. En ce qui concerne les autres décisions que l'Office peut être appelé à rendre[106], il n'existe aucun critère.

En ce qui concerne les demandes relatives aux installations, l'article 44 de la loi ordonne à l'Office de n'accorder un certificat que s'il est convaincu «que la commodité et la nécessité publique requièrent présentement et requerront à l'avenir la canalisation ou la ligne internationale de transmission. . .» L'Office doit tenir compte de «toutes les données qui lui semblent pertinentes» telles que: a) l'accessibilité du pétrole ou du gaz au pipeline, ou de la force motrice à la ligne internationale de transmission de force motrice, selon le cas; b) l'existence de marchés, effectifs ou possibles; c) la praticabilité économique du pipeline ou de la ligne internationale de transmission de force motrice; d) la responsabilité et la structure financière de l'auteur de la demande, les méthodes de financement de la canalisation ou de la ligne internationale de transmission, ainsi que la mesure dans laquelle

les Canadiens auront l'occasion de participer au financement, à l'organisation et à la construction du pipeline ou de la ligne internationale de transmission de force motrice; e) tout intérêt public qui, de l'avis de l'Office, peut être atteint par l'octroi ou le rejet de la demande.

L'Office, bien qu'il ait mis au point un système permettant le classement des demandes de façon à rationaliser la procédure en ce qui regarde les demandes mineures en matière d'installations, comme nous le verrons plus loin[107], n'a pas établi de principes directeurs plus précis pour guider ses décisions. Il se fonde cependant sur les manuels et les pratiques universellement acceptés en matière de finances et de génie. Il a également recours à certaines normes techniques mises au point par des organismes du secteur énergétique ou du gouvernement[108]. On tient compte des précédents établis par les décisions relatives aux demandes de même nature[109]. En général, cependant, on continue à rendre des décisions en se fondant sur la preuve présentée dans chaque demande.

Il est clair que les éléments dont fait état l'article 44 sont importants. Les demandeurs utilisent ces éléments lors de la préparation des demandes et lors de la présentation de la preuve. L'Office le fait aussi en rédigeant ses rapports au Cabinet. On a parfois refusé de recevoir une preuve parce qu'elle n'était pas pertinente en se fondant sur le motif que cette preuve n'avait trait à aucun des éléments de l'article 44[110]. Les autres questions que l'on considère pertinentes, telles que les répercussions écologiques d'une canalisation, sont étudiées en vertu de l'alinéa *e*), «tout (autre) intérêt public».

Chose assez curieuse, la question de la commodité et de la nécessité publiques semble être envisagée par l'Office et par les demandeurs comme une question distincte plutôt que globale[111]. Les demandeurs présentent ordinairement une preuve particulière portant sur la «politique» pour démontrer que la demande est conforme à ce critère. Cette preuve porte généralement sur des questions comme le besoin de faire face à l'augmentation prévue de la demande pour une ressource énergétique particulière[112] ou les avantages économiques qu'apportera le projet dans des régions données[113].

L'article 83 de la Loi permet à l'Office d'accorder des licences pour l'exportation du pétrole, du gaz ou de la force motrice, à condition qu'il «s'assure» que: «a) la quantité. . .à exporter ne dépasse pas l'excédent après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada, eu égard, dans le cas d'une

demande d'exportation de gaz, à l'orientation de la découverte du gaz au Canada; et b) que le prix devant être exigé par l'auteur de la démande. . .est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public».

En faisant le calcul de l'excédent, l'Office a toujours considéré que les excédents de gaz ou de force motrice étaient à première vue exportables. En ce qui a trait au gaz, cette position avait pour objectif de permettre aux producteurs canadiens l'accès au marché américain en dépit du fait que le gaz américain était moins cher et malgré la résistance de la *Federal Power Commission* (l'organisme jouant aux États-Unis le rôle de l'ONE) à la «dépendance» envers des fournisseurs étrangers[114]. Pour calculer l'excédent de gaz on soustrait tout simplement les besoins canadiens de la quantité totale de gaz disponible de façon à connaître «l'excédent courant»[115]. La formule qu'utilise présentement l'Office pour protéger les besoins raisonnablement prévisibles du Canada consiste à évaluer le niveau de la demande que l'on prévoit dans quatre années et à multiplier le chiffre obtenu par le facteur vingt-cinq[116].

Aux yeux du profane ces calculs paraissent à la fois simples et précis. Il lui est alors plus facile de croire que les spécialistes sont mieux placés pour juger. Ceci a donc probablement pour effet de réduire l'inquiétude et le mécontentement possible du public.

Mais, si l'on pose un certain nombre de questions au sujet des données de base, on s'aperçoit rapidement que ces calculs ne sont pas entièrement techniques et mécaniques, mais qu'ils reposent en grande partie sur des opinions. Considérons par exemple les réponses possibles aux questions suivantes: Quelles sont les données relatives à l'évaluation des réserves, aux possibilités de découverte et de livraison qui ont servi à calculer les approvisionnements? Dans quelle mesure peut-on se fier aux données sur les approvisionnements? Sur quelles hypothèses devrait se fonder l'évaluation des besoins futurs du Canada? Ces réponses sont, au mieux, «de simples évaluations ou probabilités»[117]. Pour avoir une meilleure idée de la situation, il suffit de regarder les variations marquées qui existent dans les chiffres représentant l'excédent et la pénurie pour les mêmes périodes de temps qu'ont présentés à l'Office un certain nombre de compagnies, dont la compétence technique n'est plus à faire[118].

C'est une question qui est devenue très importante au cours des dernières années pour le calcul des approvisionnements disponibles; c'est celle de savoir si l'on doit tenir compte des réserves situées dans les régions frontières, particulièrement celles du delta du Mackenzie et des Îles de l'Arctique. Jusqu'à présent, l'Office a estimé que l'on ne

devait pas tenir compte de ces réserves potentielles[119]. Cette question était l'une des plus importantes qui ont été étudiées lors des audiences de l'Office sur les approvisionnements en gaz et sur les possibilités de livraison de ce même gaz.

Pour évaluer la justesse des prix à l'exportation, l'Office a appliqué trois critères qui ont été établis lors de la demande de la Westcoast Transmission Ltd en 1967[120]. Tout d'abord, le prix à l'exportation doit recouvrer une proportion convenable des frais engagés; ensuite, il ne devrait normalement pas être inférieur au prix imposé aux Canadiens pour des livraisons semblables dans la même région et finalement, il ne devrait pas être sensiblement inférieur au coût sur le marché américain des autres sources d'énergie produites localement.

Récemment, à la suite des rapides transformations du marché américain, de l'augmentation des besoins canadiens et de l'incertitude concernant les réserves et le succès des programmes d'exploration, il est devenu de plus en plus difficile d'appliquer ces «critères». L'Office a eu recours à des solutions telles l'autorisation des licences pour des périodes plus courtes[121] et la promulgation d'un nouveau règlement permettant la révision par l'Office des prix des contrats d'exportation et l'établissement de nouveaux prix par le Cabinet[122].

On peut retrouver dans les décisions de l'Office bien d'autres éléments directeurs. L'un d'eux est la crainte de voir les réserves canadiennes engagées dans l'exportation de sorte que la future demande nationale ne pourrait être comblée que par le recours à des sources plus chères et moins disponibles[123]. Il y a un autre facteur, plus général celui-là: la souveraineté. La question de la souveraineté est inévitable lorsqu'il s'agit de la réglementation des exportations faites par la voie des pipelines internationaux[124]. D'autres questions, réglées pour le moment, ont été celles de savoir s'il était souhaitable d'adopter une politique d'allocation des marchés d'exportation. Cette politique a été proposée à l'Office mais il a fermement refusé de l'adopter. On a également rejeté les formules de réglementation des prix aux puits, pour le motif cependant que la Loi ne semblait pas conférer à l'Office le pouvoir d'imposer une telle formule[125].

Il apparaît donc que les principes directeurs devant servir à guider les décisions dans les demandes ayant trait à l'exportation du gaz naturel ont été mis au point cas par cas par l'Office. On a aussi adopté, de la même façon, les règlements et les règles procédurales à mesure que le besoin s'en faisait sentir. Cependant, bien que ces principes paraissent très clairs et même quantitativement précis leur analyse

démontre qu'eux aussi se fondent sur des opinions portant sur la situation présente et future de l'offre et de la demande.

Dès 1970 il est apparu que les calculs de l'Office (appliquant sa formule 25-A-4[126] ainsi que l'évaluation des tendances ayant trait aux réserves et aux découvertes) ne donneraient plus à l'avenir d'excédents exportables à moins que l'on ne tienne compte des nouvelles réserves importantes dans les régions frontières ou que l'on n'accélère considérablement le développement de la production de l'Ouest du Canada. En effet, depuis 1970 on n'a autorisé aucune exportation importante. On a rejeté plusieurs demandes à la suite d'importantes audiences mixtes en 1971[127]. Les demandes les plus récentes ont été abandonnées[128] ou n'ont pas encore été réglées[129].

Durant cette période les entreprises ont accru leurs pressions pour que l'on approuve un plus grand nombre d'exportations, tout comme les producteurs et les provinces productrices ont cherché à obtenir des augmentations des prix. L'Office a fait face à ces pressions en utilisant une technique de soupape de sécurité, c'est-à-dire la tenue d'audiences de type inquisitoire, d'abord sur l'établissement du prix à l'exportation du gaz naturel au printemps de 1974[130], ensuite, en novembre de la même année, sur l'approvisionnement et les possibilités de livraison du gaz naturel[131]. Les audiences sur les prix ont donné lieu à un rapport au Cabinet recommandant que l'on augmente le prix d'exportation à un dollar les Mp[132]. Cette augmentation a par la suite été approuvée par le Cabinet et appliquée en modifiant les licences autorisées en vertu du règlement 11A[133]. Les audiences sur les approvisionnements et les possibilités de livraison ont permis à l'Office d'évaluer sa politique sur le calcul de l'excédent, particulièrement en réévaluant sa position sur les réserves des régions frontalières et sur le taux possible de développement des réserves ordinaires de l'Ouest du Canada.

(a) La procédure d'audience dans l'élaboration des règlements

Avant 1970, l'ONE n'aurait sans doute pas considéré qu'il fût nécessaire de tenir des audiences portant sur la réglementation de ces questions[134]. L'application des critères et de la politique, mis au point cas par cas, aurait alors démontré qu'il existait un surplus exportable. L'Office se préoccupait surtout d'assurer que ce gaz était disponible pour le marché d'exportation de façon à servir au mieux l'intérêt public. Puisque ce secteur de l'industrie était florissant, il se trouvait peu de gens pour mettre en doute l'approche de l'Office en matière d'exportation.

Cependant, face à la réduction des approvisionnements, l'Office a commencé à se préoccuper surtout des besoins du marché canadien, qui grandissaient rapidement. L'Office s'est trouvé placé entre les pressions des entreprises qui demandaient une augmentation de l'exportation et l'intérêt du public canadien qui voulait assurer ses propres besoins. Les audiences de type inquisitoire ont aidé l'Office à résoudre cette situation difficile en permettant aux parties intéressées de participer publiquement à l'élaboration de nouvelles politiques permettant de faire face à la situation nouvelle. En même temps, la nature publique de ces audiences permettait aux entreprises de faire valoir leurs intérêts auprès du grand public. Les autres parties intéressées avaient également l'occasion de faire valoir leur point de vue auprès de l'Office et du public. L'ONE pouvait donc dire que tous les intérêts et toutes les opinions avaient été pleinement, justement et ouvertement entendus et étudiés.

Ces audiences sur les exportations de pétrole découlaient d'une intention plus fondamentale. La compétence de l'Office en matière de régulation du pétrole date de 1970[135]. Jusqu'à ce moment, le pétrole (à la différence du gaz ou de l'énergie électrique) avait été exporté en vertu de contrats à court terme et n'impliquant que de petites quantités; on croyait qu'il aurait été administrativement difficile et nuisible outre mesure de tenter de réglementer individuellement les exportations[136]. Cependant, l'instabilité du marché, en 1970, avait amené l'extension des pouvoirs régulateurs de l'Office au pétrole, bien qu'aucun mécanisme n'ait été en place à ce moment pour contrôler les exportations de pétrole brut[137]. Heureusement, l'Office avait déjà mis au point un système perfectionné pour obtenir et analyser les renseignements nécessaires à l'établissement d'évaluations valables de l'offre et de la demande futures du pétrole dans divers secteurs de l'industrie et dans diverses régions du pays.

Le fait d'imposer finalement des contrôles à l'exportation du pétrole brut n'a pas cependant constitué un chambardement majeur pour ceux qui sont chargés de réglementer l'énergie au Canada. En 1961, la «politique nationale du pétrole» du gouvernement avait établi la vallée de l'Outaouais comme frontière orientale pour l'approvisionnement en pétrole brut de l'Ouest canadien[138]. Le Québec et l'Est du Canada devaient continuer à s'en remettre à l'importation. La planification et la construction du système interprovincial d'oléoducs avaient été faits en conformité avec cette politique. Plus tard, l'ONE a mis au point un système officieux de «nomination» pour encourager la stabilité du marché, avec la collaboration des entreprises canadiennes et des quelques raffineries américaines dépendant du pétrole brut canadien.

Lorsque la hausse du marché de l'exportation en 1972 et 1973 (à la suite de la suppression du quota américain d'importation) et l'incertitude qui régnait quant aux importations étrangères ont amené l'imposition de contrôles à l'exportation du pétrole brut, il ne s'agissait plus guère que de rendre officiel un système officieux déjà existant. Et un peu plus tard, quand ces contrôles ont été étendus aux produits du pétrole, les moyens d'information dont l'ONE disposait lui ont permis d'assumer cette tâche avec une compétence avérée.

L'introduction de ces règlements a été facilitée par de nombreuses consultations impliquant le gouvernement et les fonctionnaires, les membres de l'Office et son personnel ainsi que des représentants des entreprises canadiennes et américaines. Une bonne partie de cette consultation s'est faite par l'entremise du Comité consultatif technique sur l'offre et la demande du pétrole[139]. Ce Comité, composé de représentants du gouvernement et des entreprises mais présidé par un membre de l'Office national de l'Énergie, a joué un rôle consultatif important auprès du gouvernement et de l'Office durant la période critique de transition qui a suivi la mise en oeuvre des règlements d'exportation du pétrole[140].

L'Office était donc bien au courant de l'opinion des entreprises au moment de l'introduction des règlements sur l'exportation. Sa connaissance de l'opinion publique sur le sujet était cependant beaucoup plus réduite. Comme on pourrait s'y attendre, l'ONE manquait également de formules établies et généralement acceptables pour calculer les excédents, semblables à celles qui avaient été mises au point lors des décisions de l'Office sur les demandes d'exportations de gaz naturel. On considérait alors qu'il était souhaitable de tenir des audiences sur l'exportation du pétrole pour entrendre des opinions sur des questions de politique et pour obtenir «des faits et des opinions pertinents et dignes de foi» pour aider à la mise au point d'une formule d'exportation[141].

Les audiences ont été annoncées par le Ministre lorsqu'il a déposé les modifications proposées à la Partie VI des Règlements. Ces modifications rendaient la licence d'exportation de pétrole officiellement obligatoire. En conséquence, l'ONE considérait que les audiences avaient lieu à la requête du Ministre, comme il est spécifié à l'article 22(2) de la *Loi sur l'ONE*. Conséquemment, le rapport de l'Office n'a été rendu public qu'après avoir été présenté au Ministre et étudié par le Cabinet, les audiences faisant partie de la fonction consultative de l'Office[142].

Les audiences elles-mêmes comportaient des présentations orales faites par les parties pour compléter les mémoires écrits déposés préalablement[143] ainsi que des réponses aux mémoires déposés par les autres parties. On avait demandé aux participants de limiter la portée de leurs présentations à neuf questions exposées dans l'ordonnance d'audience, mais on leur a en fait accordé une liberté considérable. Chaque partie avait également le droit de présenter par écrit une déclaration en réfutation.

Les témoins ont été assermentés de la façon habituelle, mais après leur présentation orale ils ont été contre-interrogés, seulement par le procureur de l'ONE, à la fois sur la présentation orale et sur le mémoire écrit déposé antérieurement. Ensuite, les membres du comité de l'Office interrogeaient le présentateur. En l'absence d'un contre-interrogatoire complet, les membres du comité de l'Office considéraient qu'il était à propos d'interroger longuement les témoins et de prendre fortement position sur certaines questions dans l'élaboration de leurs questions.

Toute une gamme d'intérêts était représentée à ces audiences, y compris ceux des compagnies de pétrole et de pipelines, des associations pétrolières, des industries associées, des provinces et des groupes «d'intérêt public». En tout, l'ONE a reçu cinquante-six mémoires[144].

La politique actuelle relative aux demandes d'exportation de pétrole comprend les mêmes principes directeurs fondamentaux que les demandes d'exportation de gaz naturel. Cependant, la technique est différente. Les licences ne sont valables que pour un mois. Le calcul des excédents se fait chaque mois et les licences sont approuvées selon la quantité qui a été calculée excédentaire aux besoins canadiens et, encore une fois, à la condition que l'Office se soit assuré que les prix sont «justes et raisonnables». Ces décisions sont prises par des comités semi-permanents composés de trois membres de l'Office ayant une compétence particulière dans le domaine du pétrole. Il y a présentement trois comités, dont l'un s'occupe du propane et du butane, et deux du pétrole: l'un du pétrole brut et l'autre des produits du pétrole. Les décisions des comités sont des décisions de l'Office, chaque comité faisant chaque mois un rapport officiel à l'ensemble de l'Office. L'Office «prend acte» de ces rapports et étudie toutes les questions de politique générale qui en découlent[145].

En octobre 1973, les décisions de l'un de ces comités de refuser des demandes d'exportation ont conduit à l'adoption de la *Loi sur la taxe d'exportation*[146] qui imposait une taxe sur les exportations (la

différence entre le prix canadien et le prix des exportations). Cette loi a à son tour donné naissance à un projet de Loi sur l'administration du pétrole[147] qui prévoyait une taxe permanente sur les exportations. Tout au long de l'évolution qui a mené à la taxe d'exportation, l'ONE, de par son rôle consultatif, a travaillé en étroite collaboration avec le Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et d'autres ministères et organismes fédéraux intéressés.

A la fin de 1973, au cours du débat sur une autre mesure gouvernementale relative aux approvisionnements de pétrole, la *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie*, le Premier Ministre a réitéré une décision gouvernementale déjà annoncée d'étendre le réseau existant de pipeline jusqu'à Montréal[148]. Ceci avait pour effet de déclarer d'avance que «la commodité et la nécessité publiques requièrent et requerront» le pipeline proposé dans la demande subséquente de l'Interprovincial Pipelines Limited pour prolonger la canalisation de Sarnia jusqu'à Montréal[149]. Le problème que ce critère d'approche a soulevé dans la procédure de régulation de l'ONE est étudié plus en détail ci-dessous[150].

En résumé, on peut dire que le concept des audiences préalables à la réglementation sur des questions de politique générales afin d'aider à la mise au point de principes directeurs pour guider les décisions de l'ONE, a su gagner une popularité considérable auprès des membres de l'Office. Cette évolution a été favorisée par les conditions du marché et par la possibilité de pénuries face aux besoins canadiens, qui ont tiré «l'intérêt public» canadien de son sommeil paisible de l'âge d'or de l'exportation de la fin des années 50 et du début des années 60. Durant cette période, le seul problème de l'ONE était de s'assurer que le public reçoive un bénéfice raisonnable des exportations d'énergie. Puisque les prix canadiens étaient bas et que les approvisionnements ne causaient pas de problème, il y avait peu de plaintes. Dernièrement, cependant, l'évolution de la situation a exposé de plus en plus souvent l'Office à l'éclat de la publicité et plusieurs de ses décisions des années 60 sont revenues le hanter.

L'Office a adopté une solution pour faire face aux pressions qui en ont résulté; elle consiste à rendre ces questions publiques au moyen des audiences de réglementation ou de type inquisitoire. Les entreprises ont ainsi l'occasion de rendre leurs préoccupations publiques; il en est de même pour les associations «d'intérêt public». La méthode s'est avérée si satisfaisante qu'on avait d'abord suggéré une audience spéciale «de réglementation» dans le cas d'une requête en tarif de la TransCanada PipeLines Limited demandant qu'une décision consultative soit rendue afin qu'elle puisse inclure dans la base de ses

tarifs les coûts de la recherche d'un projet majeur de gazéification du charbon[151]. L'Office considérait qu'il s'agissait là d'une question de politique générale sur laquelle on pourrait demander l'opinion des parties intéressées. Mais dans ce cas, il a été finalement décidé, vu la rareté de demandes de ce type, d'entendre la demande seule. Néanmoins, nous croyons probable que l'Office continuera de faire grand usage des audiences de réglementation pour enquêter sur divers sujets d'ordre général qui sont dans les limites de sa compétence[152].

(b) Nouveaux critères de régulation: les répercussions écologiques

Les audiences de réglementation constituent un exemple de la réponse de l'ONE à l'évolution rapide de l'offre et de la demande de certaines ressources énergétiques. L'Office a également dû faire face à une évolution des conditions sociales et des attitudes.

On peut citer en exemple la mise au point de critères relatifs aux répercussions écologiques. Durant les années 60, le public canadien ne se préoccupait guère des répercussions sur l'environnement causées par les activités relatives à l'énergie comme la construction et l'exploitation de pipelines et de lignes internationales de transmission de force motrice. On se préoccupait encore moins de la conservation de l'énergie.

En 1970, les questions de conservation et de protection de l'environnement retenaient une part considérable de l'attention du public. Les groupes d'intérêt préoccupés de cette question avaient alors réussi à gagner une influence assez considérable sur le public. Au niveau fédéral, un ministère de l'Environnement était créé en 1971[153] et une liste en apparence impressionnante de mesures législatives pour la protection de l'environnement était adoptée[154] ou proposée[155]. Il était inévitable que ceux qui se préoccupent de l'environnement commencent à s'intéresser à l'Office national de l'énergie et à ses activités.

Il en est résulté, à compter de 1971, un nombre assez modeste d'interventions faites par diverses associations préoccupées de conservation et d'environnement dans les procédures de régulation de l'ONE[156]. Au début, ces groupes ont été tout simplement tolérés et on n'a guère tenu compte de leurs témoignages[157]. Plus tard cependant deux facteurs sont devenus évidents. En premier lieu, ces associations de protection de l'environnement avaient le pouvoir de retarder ou de

perturber les procédures de l'Office, et pourtant leur exclusion aurait probablement eu pour résultat de soulever des critiques publiques nuisibles à l'Office[158]. En second lieu, le public était de plus en plus préoccupé de réduire le dommage que les activités du secteur énergétique causaient à l'environnement. Le gouvernement, en réponse à cette inquiétude, avait alors créé un ministère de l'Environnement[159]. Il y avait danger que la compétence de ce ministère en matière de protection de l'environnement ne vienne en conflit avec le mandat de régulation de l'Office. Ces préoccupations et ces conflits ont éclaté lors de la présentation des propositions relatives à de grands pipelines de pétrole et de gaz que les entreprises se préparaient à exploiter dans le Nord canadien au début des années 70[160].

L'exploitation du pétrole du Nord soulevait de nombreuses questions de politique d'importance majeure. Plusieurs comités et groupes de travail interministériels de haut niveau se sont occupés d'étudier ces questions. L'un des sous-comités du principal groupe de travail était chargé d'étudier les questions écologiques et sociales[161]. C'est ce groupe qui a rédigé les lignes directrices pour la construction de pipelines dans le Nord, de 1970 et les nouvelles lignes directrices de 1972[162]. Celles-ci prévoyaient que l'Office national de l'Énergie s'assure que tout demandeur requérant un certificat pour la construction d'un pipeline dans le Nord dépose une preuve documentaire de la recherche effectuée et présente un rapport complet évaluant les répercussions prévues du projet sur l'environnement[163]. En outre, le certificat émis devait contenir des conditions strictes concernant certains aspects de la protection de l'environnement[164].

Par la suite, en 1972, alors que la compétence de l'ONE d'étudier et d'évaluer les questions écologiques était contestée par des associations de protection de l'environnement[165], l'Office déclarait, à propos d'une demande d'exportation d'énergie électrique[166], que les considérations écologiques relevaient de sa compétence. Le comité déclarait:

> L'Office considère que sa responsabilité en matière d'environnement en rapport avec la présente demande est double. En premier lieu, il devrait s'assurer que la production de toute énergie électrique pour laquelle il peut accorder un permis d'exportation ne causerait pas de pollution excédant les limites établies par les organismes dont c'est la responsabilité principale. En second lieu, il devrait examiner les bénéfices escomptés de l'exportation de l'énergie en rapport avec toutes répercussions nuisibles probables sur l'environnement de façon à s'assurer que l'exportation amènerait un bénéfice net, non seulement [au demandeur] mais aussi au Canada tout entier[167].

Dans la demande Lorneville, l'Office a été conseillé en matière de protection de l'environnement, en dehors de l'audience, par un groupe de travail interministériel comportant une forte représentation du ministère de l'Environnement[168]. Plus tard, un conseiller en protection de l'environnement a été détaché auprès de l'Office par le ministère de l'Environnement.

En 1973, à la suite d'une étude faite par un groupe de travail de son propre personnel, l'Office instituait un nouveau Groupe de l'environnement au sein de sa Direction du Génie sous la direction d'un directeur-adjoint. Au moment de la rédaction, ce groupe avait un certain personnel et était appelé à grandir. Le groupe a été chargé d'étudier et de commenter les témoignages sur l'environnement présentés par les demandeurs; il a aussi une fonction consultative plus générale auprès de l'Office et du Ministre sur les questions de protection de l'environnement. L'Office ne devait pas mettre sur pied une division interne d'étude de l'environnement qui comprendrait toutes les disciplines et toutes les compétences techniques pertinentes. Le groupe devait plutôt utiliser le personnel d'autres ministères et organismes fédéraux chargés de la protection de l'environnement pour obtenir les avis des spécialistes et l'information technique. Le Groupe de l'environnement ne s'occupe pas directement ni n'aide à la mise en vigueur de la législation sur l'environnement administrée par d'autres ministères et organismes fédéraux.

Cette dernière restriction provient apparemment de la conception qu'a la Direction du contentieux de l'ONE de la compétence accordée par la Loi à l'Office. En outre, les avocats de l'ONE sont également d'avis que, bien que l'Office ait la compétence pour inclure les questions écologiques dans l'étude des demandes relatives à des installations et à des exportations, et bien qu'il ait la compétence d'imposer des conditions dans ces cas, la limite de sa compétence est atteinte si l'Office décide de refuser une demande uniquement pour des questions écologiques. Selon la Direction du contentieux, ceci signifierait qu'on n'a pas tenu compte d'autres questions pertinentes et que la décision serait ainsi fondée sur «un principe erroné»[169].

Le Groupe de l'environnement a aussi été avisé qu'il a le pouvoir en vertu des Règlements sur l'Office national de l'Énergie (Partie VI)[170] et en vertu des Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'Énergie[171] d'exiger que les requérants fournissent des renseignements relatifs aux répercussions sur l'environnement. Cependant, pour plus de certitude et pour renseigner clairement les requérants éventuels, on a ajouté une exigence précise en ce sens aux Règlements

(Partie VI)[172]. Plus récemment, l'Office a aussi approuvé des exigences semblables pour les parties I et II de l'Annexe aux Règles de pratique et de procédure[173]. En outre, le Groupe de l'environnement a mis au point un projet de lignes directrices devant régir les renseignements sur l'environnement. Il ne s'agira pas de règles ou de règlements, mais bien d'un guide officieux indiquant aux requérants quels renseignements ils doivent fournir. Ces lignes directrices ont été longuement étudiées avec des représentants des entreprises, des groupes de citoyens, et des ministères et organismes intéressés avant d'être mises à l'épreuve pour la première fois lors de la demande de l'Interprovincial Pipe Line visant à prolonger son pipeline de Sarnia jusqu'à Montréal[174].

Les requérants ont mis un certain temps à s'adapter aux nouvelles exigences en matière de protection de l'environnement. Au début, la qualité des renseignements fournis était pauvre, ce qui a causé par exemple un long ajournement dans l'affaire de l'Interprovincial Pipe Line Limited[175]. Dans d'autres cas, l'Office a exigé que le requérant fournisse des renseignements écologiques supplémentaires après la fin de l'audience et il a inclu dans les certificats, des conditions à ce sujet[176]. Les renseignements sur l'environnement ont aussi été une composante majeure de la plupart des lettres de lacune envoyées récemment par l'ONE aux requérants dans des cas de demandes d'installation.

Au moment de la rédaction de la présente étude, on s'inquiétait au sein de l'ONE du fait que ces exigences n'étaient pas prises au sérieux par les requérants. La façon de procéder semblait toujours la même: d'abord concevoir l'installation, puis réunir des preuves visant à prouver que l'installation est acceptable du point de vue de l'environnement.

II. LE CONFLIT ENTRE LA FONCTION CONSULTATIVE ET LA FONCTION DE RÉGULATION

La fonction consultative accordée à l'ONE en vertu de la Partie II de la Loi[177] est considérée comme une source de problèmes par les membres et le personnel de l'Office ainsi que par presque tous les représentants des organismes intéressés que nous avons interviewés. En fait, c'est le seul aspect de l'activité de l'ONE sur lequel il y a concensus. De l'avis de tous, la fonction consultative entraîne une réelle possibilité de partialité ou d'influence politique dans le traitement des demandes par l'ONE, soit en fait, soit en apparence.

On comprend pourquoi à l'origine on a voulu combiner la fonction consultative directe et la fonction de régulation. En effet, pourquoi ne pas utiliser la riche source de renseignements qui serait nécessairement mise sur pied au cours du processus de régulation, pour conseiller le gouvernement en matière de politique?[178] Néanmoins, il semble qu'il ait été difficile de faire accepter cette idée au ministère de la Justice au moment de la rédaction de la Loi. Le facteur décisif semble avoir été qu'il n'y avait aucun autre ministère qui fût chargé à l'époque des questions énergétiques et qui puisse exercer une fonction consultative. Lorsque le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a finalement été créé[179], sa fonction consultative et celle de l'ONE se chevauchaient largement. Inévitablement une certaine forme de concurrence semble en avoir résulté auprès du Ministre. En cas de conflit dans les conseils fournis par les deux organismes, la question est normalement réglée par le sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et par le président de l'ONE.

La fonction consultative de l'ONE recouvre toute une gamme d'activités. L'Office a été impliqué de près dans l'élaboration de grandes politiques gouvernementales comme les politiques nationales du pétrole et de l'énergie électrique, de même que dans les augmentations plus récentes de la taxe d'exportation du pétrole et du prix d'exportation du gaz naturel[180]. Dans ce dernier cas, l'Office a entrepris une enquête comportant des audiences publiques puis a préparé un rapport afin qu'il soit soumis au Ministre et que le Cabinet l'étudie.

Dans la majorité des cas, cependant, la fonction consultative semble s'exercer au moyen de simples rencontres entre les hauts membres de l'Office, parfois accompagnés de membres du personnel, et le Ministre et son personnel. Ces rencontres sont semblables à celles que tiennent les hauts fonctionnaires des ministères dans des circonstances semblables. Il arrive que ces réunions soient fondées sur d'importantes études préparées par le personnel de l'ONE, comme par exemple les prévisions énergétiques à long terme de 1969 ou le rapport sur les limites possibles des approvisionnements en pétrole du Canada (1973). L'Office étudie même les projets de communiqués de presse ministériels qui ont trait à des questions relatives aux fonctions de l'ONE. Le personnel prépare aussi, régulièrement, un mémoire qui est communiqué au ministre par les membres de l'Office. Tout ceci s'ajoute à un important dialogue officieux sur les questions d'actualité. Enfin, les études et les rapports d'une nature plus routinière préparés par l'Office sont envoyés directement aux ministères concernés, y compris celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources, pour leur usage interne.

Il faut également ranger au chapitre de la fonction consultative, la participation de l'Office et de son personnel à toute une gamme de comités et de groupes de travail interministériels[181]. Comme nous l'avons déjà indiqué, certaines de ces fonctions sont directement ou indirectement liées à des demandes dont l'Office est ou prévoit être saisi. Le travail consultatif considérable que l'Office a effectué avant la demande de l'Interprovincial Pipe Line Limited pour le prolongement du pipeline Sarnia-Montréal est étudié dans l'étude de cas n° 2[182].

Certaines de ces fonctions consultatives sont de nature internationale, comme la participation aux comités de l'OTAN et de l'OCDE sur l'énergie. L'Office est également en liaison avec l'attaché chargé des affaires énergétiques de l'Ambassade du Canada à Washington ainsi qu'avec les principaux organismes américains de régulation comme la Federal Power Commission.

A mesure que la gamme des problèmes relatifs à l'énergie s'étendait au cours des dernières années, la participation de l'ONE aux comités et groupes de travail interministériels croissait. Ainsi, au début des années 60, la fonction consultative directe de l'Office dans les domaines qui relevaient de sa compétence recouvrait la plus grande partie de ce qui était alors considéré comme la politique énergétique canadienne. Cela n'est plus vrai, étant donné l'importance croissante des ressources atomiques et des autres ressources énergétiques, le forage dans les eaux côtières, la mise en valeur des sables bitumineux, la participation gouvernementale à l'exploration et à la mise en valeur des ressources énergétiques, le partage des impôts et des revenus entre les gouvernements fédéral et provinciaux, les problèmes de relations internationales et de nombreuses autres questions. Même sans tenir compte du conflit avec le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources provenant d'une similarité des fonctions consultatives il est évident que de nombreux problèmes d'actualité exigent de l'information et des conseils de nombreux ministères et organismes. L'Office fait donc souvent partie d'un comité ou d'un groupe de travail consultatif plutôt que d'être le seul ou le principal conseiller.

Les fonctions consultatives prennent néanmoins une partie substantielle du temps de certains membres de l'Office. Il semble que la plupart de ces fonctions reviennent à un groupe «d'élite» comprenant le président et les membres supérieurs de l'Office, ainsi que d'autres membres possédant les connaissances spécialisées pertinentes. Il semble que la participation à la fonction de consultation auprès du ministre et des comités interministériels amène beaucoup de prestige au sein de l'Office. Une bonne partie du pouvoir apparent est également liée au succès personnel dans cette fonction consultative.

Au sein des ministères fédéraux, cette fonction de consultation politique ne causerait aucun problème particulier. Les hauts fonctionnaires conseillent directement les ministres en matière de politique tout en se tenant au courant des considérations politiques pertinentes. Plus l'accès au Ministre est direct et prolongé, plus le fonctionnaire a de prestige et, vraisemblablement, de pouvoir. Les bons conseils sont ceux qui sont politiquement viables. Les conseillers qui réussissent ont donc acquis une sensibilité politique aiguë et l'aptitude à l'éliminer de leurs conseils les éléments qui pourraient être influencés par des considérations partisanes ou «positionnelles» ou qui ne seraient pas en accord avec les préférences personnelles du ministre étant donné les déclarations et les réalisations passées de celui-ci.

Cependant, lorsqu'il s'agit d'un membre de l'Office national de l'Énergie, son succès comme conseiller peut influencer profondément son aptitude à exercer les fonctions décisionnelles de régulation d'une façon tout à fait impartiale. Il pourrait bien pencher pour la décision «politiquement viable» si des considérations politiques d'ordre général étaient en cause. Quoi qu'il en soit, il aurait probablement déjà joué un rôle en donnant au gouvernement des conseils sur ces questions politiques d'ordre général. Il arrive parfois, comme dans l'affaire du prolongement du pipeline Sarnia-Montréal, que le sujet de la demande soit lui-même un élément préjugé de la politique générale du gouvernement[183].

Il n'est pas étonnant que plusieurs des parties intéressées qui participent à la procédure de l'Office aient exprimé leur inquiétude au sujet de la nature même d'un processus de décision qui peut être influencé par la fonction consultative des membres de l'Office. On a laissé entendre que l'ONE risque de rendre des décisions fondées sur les «intuitions politiques» des membres, même en l'absence de consultations directes ou indirectes avec le Ministre au sujet d'une demande. En outre, certains observateurs croient que les membres de l'Office ne voient rien de mal à cette situation, car ils ont tendance à évaluer leur comportement à la lumière de leurs fonctions consultatives plutôt que de leurs fonctions décisionnelles «quasi-judiciaires». Tous s'accordent à dire que les soupçons engendrés par le cumul des fonctions, que ces soupçons soient fondés ou non, nuisent beaucoup à la crédibilité de l'ONE en tant que juge[184]. Ceci peut réduire la confiance du public aussi bien que celle des entreprises et nuire à l'Office dans l'exercice efficace du mandat qui lui est confié par la Loi.

III. LE CONTEXTE DES DÉCISIONS POLITIQUES ET DU PROCESSUS DE RÉGULATION

(a) Le Ministre et le Cabinet

Peu de membres de l'ONE avouent que l'Office établit, de quelque façon que ce soit, le cours de la politique énergétique. On dit que cette fonction appartient uniquement au Ministre et à ses collègues du Cabinet. L'Office se contente de conseiller et d'administrer les politiques déjà établies.

Mais quelles sont ces politiques déjà établies? On nous répond qu'elles comprennent des principes directeurs établis par la Loi, comme par exemple [ce que] «la commodité et la nécessité publiques requièrent et requerront» en vertu de l'article 44, comme l'excédent par rapport aux besoins canadiens et un prix d'exportation «juste et raisonnable» en vertu de l'article 83, ainsi que des déclarations générales de principe du gouvernement comme la politique nationale du pétrole et les lignes directrices pour la construction des pipelines dans le Nord.

Il est clair que la nature extrêmement générale de ces grandes politiques gouvernementales laisse beaucoup de latitude à l'Office dans l'établissement du cours de la politique énergétique, par le biais des décisions relatives à certaines demandes et de l'interprétation nécessaire à la mise en place de la procédure et de conditions normalisées. Il n'y a aucun doute, par exemple, que l'Office établit une politique quand il décide s'il faut ou non tenir compte des découvertes frontalières dans le calcul des réserves dans le cas d'une demande d'exportation[185], ou encore s'il faut exiger un facteur de protection de vingt ou de vingt-cinq ans[186]. De même, l'Office établit une politique lorsqu'il approuve des critères obligeant les requérants à fournir, sous une forme précise, des renseignements relatifs aux répercussions sur l'environnement[187].

Il est également clair, comme nous l'avons dit, que l'Office joue un rôle important lors de la mise sur pied de politiques d'ordre général comme la politique nationale du pétrole. A cet égard, il fonctionne exactement de la même façon qu'un ministère fédéral très compétent et influent. Le rôle joué par l'Office dans l'élaboration des grandes politiques énergétiques du gouvernement est souvent plus important que celui d'un simple conseiller. Il tire en grande partie sa force de

l'information et des connaissances techniques qui lui viennent des entreprises et qui, dans le domaine du pétrole et du gaz naturel, n'existent nulle part ailleurs au sein du gouvernement.

En général donc, l'Office et le Cabinet semblent agir comme un organisme directeur chargé de l'élaboration de la politique. Bien qu'il ne soit pas l'égal du Cabinet, l'Office peut être comparé à un adjoint très capable, expérimenté et renseigné, aux conseils duquel on peut se fier. Il arrive souvent, comme nous l'avons dit plus haut, que l'Office fasse partie d'une équipe formée de tels «adjoints» lorsque des questions aux ramifications étendues sont à l'étude. Il garde toutefois le premier rôle dans son propre domaine.

Il reste encore une question à résoudre: y a-t-il des circonstances où le Ministre ou le Cabinet exercent leur privilège de ne pas tenir compte des conseils de l'ONE ou tout simplement de prendre des décisions sans consultation préalable? Plus précisement arrive-t-il que le Ministre ou le Cabinet prennent des initiatives concernant des questions de régulation dont l'Office est saisi?

Il est arrivé à l'occasion que l'Office se plaigne d'un manque de consultation sur des questions touchant son mandat. En guise d'exemple récent, on peut mentionner les modifications à la *Loi sur l'administration du pétrole*. Lorsqu'elles ont été apportées, le ministère de la Justice a accéléré l'étape où se font normalement les commentaires. Bien que cette situation ait été causée par un échéancier législatif serré, plusieurs membres de l'Office s'en sont plaints. En général, les grandes qualités diplomatiques des présidents et des hauts membres de l'Office[188], ainsi qu'un dossier solide en matière de consultation sur les politiques ont eu pour effet d'amener le Cabinet à consulter pleinement l'Office et à se fier beaucoup à ses conseils lorsqu'il prend des décisions sur les questions touchant la compétence de l'Office[189].

Néanmoins, il semble que le Cabinet pourrait préjuger certaines décisions de régulation de l'ONE et qu'il l'a fait dans certaines circonstances. Ceci s'est produit lorsque le Cabinet a annoncé une politique dont la réalisation exige la construction ou la modification de certaines installations relevant de la compétence de l'Office. Les meilleurs exemples sont peut-être le prolongement de l'oléoduc de Montréal[190] et le gazoduc de la Vallée du Mackenzie[191]. Il y a d'autres exemples moins connus dont la première demande étudiée par l'ONE: la première demande de la TransCanada PipeLines Ltd[192]. Le gouvernement avait déjà conclu un accord avec la compagnie stipulant que la section coûteuse du pipeline dans le Nord de l'Ontario serait

construite par une société fédérale de la Couronne puis louée à la TransCanada, avec une disposition prévoyant un achat rapide. De même, la demande de l'Interprovincial Pipe Line Ltd. visant une canalisation supplémentaire jusqu'à Buffalo, dans l'état de New York, en 1961[193] a été étudiée à la suite d'une déclaration gouvernementale proposant l'augmentation des exportations de pétrole aux États-Unis. Plus récemment, il y avait de bonnes raisons de croire que la politique gouvernementale favorisait l'expansion des industries pétrochimiques de l'Alberta et la construction d'un pipeline jusqu'à l'Est du Canada avant la demande d'exportation d'éthylène de la Dow Chemical[194].

Lorsque la TransCanada PipeLines Ltd a demandé un prolongement vers les Grands Lacs en 1966[195], l'ONE a d'abord approuvé le prolongement projeté de la canalisation principale à travers les États-Unis malgré l'opposition de l'opinion publique face à une ligne américaine, malgré une proposition concurrente de «déplacement» et malgré l'opposition des localités du Nord de l'Ontario qui préféraient un tracé passant par leur région. Cependant, l'Office reconnaissait expressément dans son rapport au Cabinet, qu'il y avait d'autres «considérations politiques» dont le Cabinet pourrait vouloir tenir compte. Le Cabinet en a effectivement tenu compte, et a d'abord refusé son approbation. Plus tard, après de longues consultations directes entre les fonctionnaires du Cabinet et les entreprises, des fonctionnaires provinciaux et l'ONE en sa fonction consultative, l'approbation a été accordée à la condition qu'au moins 50% du gaz destiné aux marchés de l'Est canadien soit transporté par la ligne qui existait au nord[196].

Il est donc évident que le pouvoir d'approbation que détient le Cabinet face aux demandes de certificat et de licence n'est pas une simple formalité, mais qu'il fait partie d'un processus d'élaboration de la politique impliquant le Cabinet et l'ONE. Ceci est particulièrement apparent lorsque la demande constitue un précédent. Lorsqu'une demande d'installation ou d'exportation a pour conséquence l'ouverture d'un nouveau marché important d'énergie, canadien ou étranger, ou une nouvelle source importante d'approvisionnement en énergie, la décision fondamentale d'accorder ou non la demande devient une question de politique gouvernementale. Dans ces situations, la décision quant à l'orientation à suivre est normalement prise par le Cabinet après qu'il ait étudié l'avis de l'ONE, avant que l'Office n'ait rendu une décision concernant la première demande. Lorsqu'il entend et juge une telle demande, l'Office n'a à s'occuper que des détails de la praticabilité, financière et économique.

Nous ne voulons pas laisser entendre que le Cabinet règle en fait le détail des décisions quant aux demandes. Le cas récent de l'Interprovincial PipeLines[197] montre clairement qu'une demande peut être retardée ou même rejetée pour des motifs techniques, financiers ou économiques. Cependant, dans l'hypothèse que l'appareil financier et technique soit correct, la question fondamentale de savoir si le projet est dans l'intérêt public aura déjà été réglée par le Cabinet. Une fois qu'une telle demande a été approuvée et mise à exécution, les décisions relatives à des demandes subséquentes visant le même marché ou les mêmes ressources seront, à moins de circonstances particulières, rendues par l'ONE sans que le Cabinet fasse une étude particulière.

Étant donné les rapports entre le Cabinet et l'ONE, on pourrait s'attendre à ce que des ministres rencontrent directement certains membres des comités de l'Office pendant que des demandes sont à l'étude. Mais nous n'avons pas trouvé de trace de cette façon de procéder. Néanmoins, de nombreuses personnes appartenant tant aux entreprises qu'aux groupements d'intérêt public nous ont déclaré qu'elles soupçonnaient l'existence de telles consultations. Elles nous ont signalé que la fonction consultative de l'Office constitue une ligne de communication commode avec le Cabinet et elles nous ont mentionné la demande de l'Interprovincial Pipe Line pour le prolongement du pipeline Sarnia-Montréal, la demande de la Canadian Arctic Gas ainsi que le fait que les rapports de l'ONE sur les demandes ne sont rendus publics qu'après l'approbation définitive du Cabinet[198].

(b) Autres ministères et organismes fédéraux

Nous avons déjà indiqué que l'ONE, de par son rôle consultatif, fonctionne à peu de choses près comme un ministère fédéral. Ce faisant, il agit souvent comme membre d'une équipe consultative comprenant des représentants de divers ministères et organismes fédéraux. Le risque en est la possibilité que le Cabinet prenne, à la suite d'avis venus d'ailleurs, des mesures qui affectent le mandat légal ou le rôle consultatif de l'ONE. Il y a peut-être un exemple de ceci dans la décision gouvernementale de confier la responsabilité première de la régulation de l'exploration et de la production du pétrole et du gaz naturel dans le Nord au Ministère des Affaires indiennes et du Nord ainsi qu'à celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources[199]. Pourtant rien n'indique que l'Office ait perdu beaucoup de sa prédominance originelle dans le domaine du pétrole, du gaz naturel et de l'énergie électrique. Quant à certaines questions qui sont à la limite des

fonctions fondamentales de régulation de l'Office, par exemple les activités reliées à l'OCDE, ce sont d'autres ministères qui en ont assumé la responsabilité.

La plupart des contacts entre l'ONE et les divers ministères se font au niveau du personnel; il s'agit d'obtenir des renseignements précis ou des avis de spécialistes. Ces renseignements servent ensuite à l'élaboration des décisions de l'ONE en matière de régulation au moyen de la procédure de consultation du personnel décrite à la Partie I. En général, les autres ministères et organismes n'interviennent pas officiellement dans la procédures de l'Office[200].

Les interventions officielles d'autres ministères sont cependant tout à fait possibles et plusieurs ministères ont sérieusement étudié cette possibilité[201]. Lorsque des demandes soulèvent des questions plus larges de politique, les ministères en cause expriment souvent leur opinion au moyen des groupes de travail interministériels qui font directement rapport au Cabinet[202].

En général, l'Office est à l'abri des interventions en matière de politique faites par des ministères et organismes fédéraux en ce qui a trait aux questions qui relèvent de sa compétence en vertu de la Loi. Il arrive cependant qu'une question impliquant l'Office et un ministère fédéral doive être résolue par le Cabinet. En guise d'exemple, on peut citer la nouvelle politique fédérale relative à l'évaluation des répercussions sur l'environnement, qui a été mise en oeuvre par le ministère de l'Environnement[203]. L'ONE a refusé d'être lié par la procédure de tri et de révision proposée par le ministère de l'Environnement. En conséquence, la directive du Cabinet approuvant la procédure déclarait simplement que les organismes de la Couronne comme l'ONE devraient être invités mais non obligés à y participer. Comme nous l'avons déjà dit, l'Office a décidé de mettre au point sa propre procédure pour l'étude des répercussions sur l'environnement[204].

(c) Les entreprises du secteur énergétique

Les contacts et la consultation qui existent entre l'ONE et le secteur énergétique en général, et en particulier avec les companies régies par l'Office, sont intenses et permanents. Ces rapports sont décrits plus en détail à la Partie III. En conséquence, certains observateurs ont laissé entendre que l'Office était devenu le «prisonnier» des entreprises qu'il doit régir[205].

Il ne fait aucun doute que les rapports entre l'Office et les entreprises sont étroits. Mais ces rapports exigent une explication. En premier lieu, il est clair que les entreprises ne sont pas en mesure de dicter une décision à l'ONE dans un cas particulier. L'Office essaie de garder une attitude judiciaire en ce qui a trait aux demandes et il est sensible aux accusations de favoritisme ou d'influence. Le fait que certains membres de l'Office proviennent des entreprises ou y retournent ne semble pas influencer cette attitude, car de tels mouvements sont en fait rares. La plupart des membres ont une expérience de l'entreprise. Ceci reflète l'intention de nos législateurs de nommer à l'Office des spécialistes connaissant divers aspects du secteur énergétique[206]. En outre, existe-t-il une meilleure source de connaissances spécialisées sur le pétrole, le gaz naturel et l'énergie électrique ailleurs qu'au sein des entreprises elles-mêmes?

La plupart des renseignements utilisés par l'ONE dans sa fonction de régulation proviennent des entreprises. Mais l'Office ne se fie pas entièrement à des renseignements rassemblés et interprétés par ces entreprises[207]. Ils utilisent tous deux la même source: les données de base sur le forage et la production que les producteurs sont obligés de compiler en vertu de la loi fédérale et provinciale[208]. Les renseignements concernant les entreprises sont obtenus au moyen de questionnaires et de circulaires conçus par l'ONE.

Il semble n'y avoir guère de doute, cependant, que le point de vue des membres de l'Office, peut-être à cause de leur expérience et de leur formation, coïncide en grande partie avec celui des représentants des entreprises. Tous ont tendance à voir la règle du jeu à peu près de la même façon. Aucun membre de l'Office n'a d'opinions radicales sur l'intérêt public ou d'attitude humaniste face aux questions énergétiques. Les deux groupes semblent avoir les mêmes idées tacites à propos de la mise en valeur et de l'utilisation de l'énergie. Les questions se posent généralement dans des termes techniques que les deux côtés comprennent. Dans une mesure qui est significative et peut-être nécessaire, tous parlent le même jargon technique.

Il y a cependant chez les membres de l'Office un aspect d'une grande importance qui ne se retrouve pas du côté des entreprises. Il s'agit du fait que la plupart des membres ont une expérience antérieure comme fonctionnaires. Outre leur expérience des entreprises, la caractéristique principale de leur carrière est le fait qu'ils ont été employés dans divers ministères et organismes gouvernementaux. Quatre d'entre eux étaient auparavant des fonctionnaires supérieurs de l'ONE, un autre était membre d'un organisme provincial de régulation,

le président a fait partie de la Société canadienne de développement et du Bureau du Conseil privé, tandis que le vice-président a fait partie de plusieurs ministères fédéraux avant de commencer sa longue carrière à l'Office.

Dans le contexte des rapports réguliers qu'entretiennent les membres de l'Office avec le Ministre et les fonctionnaires supérieurs de divers ministères dans le cadre de la fonction consultative de l'Office, la pertinence de cette expérience devient évidente. Cette expérience peut aussi expliquer pourquoi la participation des membres de l'Office au rôle d'«adjoints ministériels» contribue à leur donner du prestige personnel au sein de l'Office.

En fait, il n'y a guère d'intérêt à parler d'influence directe des entreprises sur l'Office et sur ses membres, si ce n'est peut-être en terme d'«attitudes». L'influence des entreprises doit se comprendre dans le contexte des rapports entre l'Office et le Cabinet et ses conseillers ministériels supérieurs. Dans ses rapports avec les entreprises, l'Office se guide sur ce qu'il croit être l'opinion de ceux qui sont chargés de prendre les décisions politiques. Par exemple, puisque le Cabinet avait accordé son approbation de principe, il a participé directement aux pourparlers avec l'Interprovincial PipeLine Ltd sur le projet de prolongement du pipeline jusqu'à Montréal[209]. Lorsqu'il s'agit d'une demande routinière d'installations ou d'exportation, l'Office adopte généralement une position plus «judiciaire», mais toujours en accord avec sa perception des préoccupations politiques.

Pour les membres de l'Office, leur expérience de l'industrie appartient au passé alors que l'arène où ils oeuvrent présentement est celle de l'élaboration de la politique gouvernementale. En conséquence, au lieu de s'interroger sur l'influence des entreprises, il est probablement plus significatif de remarquer que l'Office perçoit probablement le monde plus avec les yeux du pouvoir exécutif qu'avec ceux de l'entreprise.

(d) La presse

Il ne fait guère de doute que l'ONE s'intéresse au traitement que la presse lui accorde et qu'il y est sensible. Ceci est devenu particulièrement évident lors de l'étude des cas de la Dow Chemical et de la Union Gas au cours de laquelle l'Office a reçu une publicité étendue. Chaque article ou commentaire défavorable laissait sa marque sur l'Office[210]. Et à juste titre, les éditoriaux critiquaient «l'air de famille» et la hâte suspecte dans laquelle avaient été prises les dispositions pour l'audience dans l'affaire de la Dow Chemical[211] et

laissaient entendre que l'ONE s'était prêté à une décision gouvernementale à motivation politique[212]. Certains chroniqueurs signalaient joyeusement que l'Office était amené devant les tribunaux «pour la troisième fois cette année»[213]. Entre le 16 et le 31 juillet 1974 seulement, le *Globe and Mail* de Toronto a publié six articles sur l'Office et sur l'affaire de la Dow Chemical, dont un éditorial très défavorable. Entre le 14 et le 16 août de la même année, le *Globe and Mail* publiait 7 articles au sujet de l'ONE, y compris deux pleines chroniques de Ronald Anderson et un éditorial — tous défavorables. Cette publicité semble avoir joué un grand rôle dans la décision de l'Office de ne pas se joindre à la Dow Chemical dans son appel du jugement du juge Cattanach[214].

Malgré le fait que certains documents internes de l'ONE soient occasionnellement parvenus à des journalistes[215], les rapports entre l'Office et la presse ont généralement été bons. Ceci s'explique en partie par le respect que manifestaient la plupart des membres et des employés de l'Office envers les journalistes chargés de couvrir les questions énergétiques, particulièrement ceux du *Globe and Mail* de Toronto. Le fait que l'ONE se soit donné un agent d'information en avril 1974 peut aussi avoir contribué à ces bonnes relations.

En général, cependant, comme tous bons adjoints ministériels, la plupart des membres préfèrent conserver la plus grande discrétion à l'endroit de la presse. Et s'il y a publicité, il vaut mieux qu'elle soit dirigée. On peut donner comme exemple le reportage de la déclaration du Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, l'honorable Donald MacDonald le 21 octobre 1974[216] indiquant que les exportations de pétrole aux États-Unis devraient peut-être être réduites pour protéger les réserves canadiennes. Ceci a été considéré comme un «bon» reportage, car il servait à amortir, auprès des entreprises et du gouvernement américain, le choc du rapport qui allait bientôt être publié sur les exportations de pétrole[217]. La rédaction et la révision des communiqués de presse font l'objet d'un soin considérable, parfois même de la part des membres de l'Office, quand il s'agit des principales décisions en matière de régulation et des déclarations de principes du Ministre.

(e) Les groupements d'intérêt public

Il est difficile de donner des exemples de l'influence qu'ont les groupements d'intérêt public sur les pratiques, les procédures et les politiques de l'Office. La création du groupe chargé de l'environnement au sein de l'Office peut avoir été en partie une réponse aux

pressions exercées par les associations qui s'intéressent à l'environnement[218]. Cependant, ce groupe a aussi été créé en réponse à l'activité croissante dans le domaine en matière de l'environnement des ministères de l'Environnement et des Affaires indiennes et du Nord. L'opinion de l'Office selon laquelle la portée de ses enquêtes sur les demandes doit s'étendre aux répercussions sur l'environnement s'est formée lorsqu'il a dû rendre une série de décisions sur des demandes particulières auxquelles les groupements d'intérêt public n'ont pas participé, ou presque.

La véritable contribution de ces groupes semble avoir été de forcer les membres de l'Office à étudier sérieusement les incidences plus vastes des activités de l'Office sur l'intérêt public. Ainsi, il y a eu beaucoup de discussions au sein de l'Office à propos des stratégies permettant de «faire face» aux mouvements d'intérêt public. Mais il y a eu aussi une révision sérieuse de la procédure et des politiques afin de veiller à ce que les parties d'intérêt public puissent participer pleinement et efficacement à la procédure de l'Office. On en trouvera un exemple récent dans les préoccupations au sujet de l'effet que pouvait avoir la nature itinérante des audiences relatives aux réserves de gaz naturel sur les groupements d'intérêt public ne disposant que de fonds modestes. Il est possible que des discussions et des autocritiques de ce genre puissent un jour amener des attitudes et une procédure plus favorables à des associations importantes mais en général peu organisées comme les associations de consommateurs et de conservation de l'environnement.

(f) Le contrôle judiciaire

Jusqu'à récemment, l'Office s'est trouvé remarquablement libre d'interventions judiciaires. Avant 1974, il y a eu un nombre restreint de poursuites devant les tribunaux résultant de l'activité de l'ONE, mais à la suite de ces procès l'Office a eu gain de cause ou bien les questions ne mettaient pas en cause ses pouvoirs de régulation. L'étude des causes donne à penser que l'influence du contrôle judiciaire sur la politique, les procédures et les pratiques de l'ONE n'a pas été significative avant la décision du juge Cattanach au mois d'août 1974 dans l'arrêt *Le Procureur général du Manitoba c. L'Office national de l'énergie (Dow Chemical)*[219].

Dans le premier arrêt impliquant l'ONE, la Cour Suprême du Canada a renversé une ordonnance de l'Office déclarant que lui seul

avait compétence pour déterminer l'indemnité à verser lorsqu'un pipeline causait du tort à des mines et à des minéraux[220]. La Cour a jugé que l'article 72 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et les dispositions qui s'y rappportent autorisaient l'ONE à accorder une indemnité aux propriétaires, aux occupants ou aux locataires de mines et minéraux, qui devait être versée par une compagnie de pipelines, seulement pour les mines et minéraux situés sous le pipeline et pour les installations connexes ou situées en deça de 40 verges du pipeline. Cette première mise à l'épreuve de la *Loi sur l'ONE* devant les tribunaux portait sur des pouvoirs qui n'ont pas une importance fondamentale pour les fonctions de régulation de l'Office.

Les trois arrêts suivants comportaient des questions constitutionnelles. Dans *Caloil Inc. c. Le Procureur Général du Canada (N°1)*[221], le requérant était un importateur d'essence destinée à la consommation des deux côtés d'une ligne nord-sud située en Ontario et au Québec, qui avait été établie par règlement en vertu de la Partie VI de la Loi[222]. Le règlement limitait, aux fins de la Loi, la définition de «pétrole» à l'essence à moteur[223]. L'ONE était autorisé à délivrer des permis d'importation d'essence seulement à l'est de la ligne et d'attacher à ces permis la condition que cette essence ne pouvait être transportée ou livrée pour la vente à l'ouest de la ligne sans son consentement.

L'action avait pour but de faire déclarer que la Partie VI de la Loi et ses règlements étaient *ultra vires* dans la mesure où ils portaient atteinte au droit d'importer de l'essence sans restriction quant à la manière dont elle est écoulée sur le marché. La Cour de l'Échiquier a jugé que la Partie VI était une loi fédérale valide en tant que réglementation du commerce international. Cependant, le règlement autorisant l'ONE à interdire aux détenteurs de permis de transporter de l'essence du côté est de la ligne vers l'ouest en Ontario n'avait pas pour but de réglementer l'importation au Canada. Il ne pouvait pas non plus être considéré comme une partie intégrante de la loi réglementant le commerce international comme tel. La Cour a donc accordé la déclaration.

Après la décision dans *Caloil N°1* le Cabinet, à la recommandation de l'Office, a modifié les Règlements (Partie VI). Un nouveau règlement a été ajouté autorisant l'ONE à émettre des permis d'importation de pétrole pour consommation «dans la région du Canada qui y est spécifiée, aux quantités, au temps et aux points d'entrée au Canada qu'il peut considérer appropriés»[224]. En vertu de ce règlement, l'office a refusé certaines demandes d'importation d'essence à moteur dans certaines parties de l'Ontario, et a exigé des

importateurs qu'ils déclarent que l'essence serait importée dans la région spécifiée, comme condition à la délivrance des licences pour importer de l'essence dans d'autres parties de l'Ontario.

Caloil a encore contesté ces règlements devant la Cour de l'Échiquier. Mais l'action a été rejetée[225] tout comme un appel à la Cour Suprême du Canada[226]. Puisque le but du règlement était de réglementer l'importation d'un produit dans le but de favoriser le développement et l'utilisation des ressources énergétiques canadiennes, la Cour Suprême a jugé qu'il s'agissait d'un aspect administratif nécessaire d'un régime de mise en marché extra-provincial.

Ce sont également des raisons constitutionnelles qui ont été à la base d'une contestation de l'autorité de l'Office en matière de tarifs qui a été faite par les intervenants dans la première demande relative aux taux faite par la TransCanada PipeLines Ltd[227]. Les demandeurs étaient des compagnies ontariennes — clientes de la TransCanada — dont les contrats avec la TransCanada allaient être touchés par les tarifs fixés par l'ONE. On cherchait à obtenir une décision selon laquelle les articles 50, 51, 52, 53, 54, 61 et 97(1) de la *Loi sur l'ONE* étaient *ultra vires* dans la mesure où ils tendaient à réglementer le prix du gaz vendu et livré exclusivement à l'intérieur d'une province. On avançait également que l'Office n'avait aucune compétence pour intervenir dans les prix fixés par les contrats entre les compagnies ontariennes et la TransCanada.

Ayant conclu que la *Loi sur l'ONE* est une loi fédérale valide dans le contexte de l'article 91(2) et (29) et de l'article 92(10)*a*) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, la Cour de l'Échiquier a rejeté l'action[228]. La Cour a jugé que le pouvoir de l'ONE de réglementer les tarifs exigés par les transporteurs même pour des transactions faites entièrement dans les limites d'une province fait partie de l'ensemble de son système de réglementation établi par sa Loi constituante. La Cour a également maintenu le pouvoir de l'Office de toucher pour l'avenir des contrats existants en établissant des prix de vente plus élevés que ceux qui avaient été stipulés entre les vendeurs et les acheteurs.

Puisque l'Office a continué à tenir ses audiences sur les tarifs de la TransCanada en attendant l'issue des procédures judiciaires[229], et étant donné le résultat de ces procédures, ce litige n'a pas causé de retard. L'arrêt a clairement confirmé le pouvoir de l'Office d'établir «des droits et tarifs justes et raisonnables» envers le principal transporteur canadien de gaz naturel, la TransCanada PipeLines Ltd.

Aucun appel d'une décision de l'ONE portant sur une demande de certificat ou de permis d'exportation ou sur une demande d'approbation de taux n'a réussi. Dans *Soo Line Railway Company c. Matador PipeLine Company*[230], la Cour Suprême du Canada a rejeté sans motif un appel de la Soo Line (filiale du Canadien Pacifique) contre la délivrance d'un certificat de commodité et de nécessité publiques à la Matador[231].

Plus récemment, après la modification de la *Loi sur l'ONE* permettant d'interjeter appel devant la Cour fédérale sur des questions de droit ou de compétence avec l'autorisation de la Cour[232], trois demandes d'autorisation d'appel ont été entendues. Toutes ont été rejetées.

La Saskatchewan Power Corporation s'est vue refuser le droit d'en appeler de la décision de l'ONE sur la Phase II de la demande d'approbation de taux de 1973 de la TransCanada PipeLines Ltd[233]. Cette décision approuvait les tarifs et droits calculés à partir du taux de base, de la marge de profit et du coût du service fixé par l'ONE dans ses motifs de la décision rendue lors de la Phase I. L'Office avait refusé la proposition de la TransCanada de séparer ses installations en un «réseau Est» et un «réseau Ouest» pour répartir les coûts de transmission et avait ordonné que les taux soient conçus en se fondant sur un seul réseau intégré de pipelines[234]. Le résultat désavantageait les consommateurs de gaz de l'Ouest, et en particulier la Saskatchewan Power Corporation.

La Cour d'appel fédérale n'a trouvé aucune question de droit défendable dans l'avis d'appel. Il n'y avait pas non plus de questions de compétence ni d'absence de preuve soulevées par les plaidoiries. La Cour ne voyait aucune erreur de droit dans la décision de fixer les tarifs en se fondant sur un réseau intégré d'après les faits constatés par l'ONE. La décision de l'Office n'a pas eu comme résultat d'imposer des droits différents pour des mouvements «opérés sur le même parcours» en conformité de l'article 52 de la *Loi sur l'ONE*.

Dans *L'Association des consommateurs du Canada et Pollution Probe c. l'Office national de l'énergie*[235], les requérants demandaient l'autorisation d'appeler en alléguant que l'ONE n'avait pas exercé sa compétence en ne tenant pas compte d'une question pertinente. L'Office avait refusé d'entendre la preuve du requérant sur les coûts sociaux imposés aux canadiens dans un projet d'exportation de force motrice de l'Hydro-Ontario[236]. On a fait valoir que ceci signifiait qu'il n'y avait donc aucune preuve relative aux coûts sociaux sur laquelle

l'Office pourrait fonder son jugement selon lequel la proposition de l'Hydro était «juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public»[237].

Ici encore, la Cour fédérale a décidé qu'il n'y avait aucune question défendable de droit ou de compétence. Puisque la Cour a entendu de longs plaidoyers, cette décision pourrait être considérée comme une indication de ce que la Cour aurait décidé, si elle avait accordé l'autorisation d'appeler.

Une demande présentée par le ministre de l'Énergie de l'Ontario afin d'obtenir l'autorisation d'interjeter appel d'une décision de l'ONE à propos de la demande d'installations supplémentaires, faite en mai 1974, par la TransCanada PipeLines a eu un sort semblable[238]. Durant le long plaidoyer du requérant, le Juge en chef de la Cour d'appel fédérale a répété à de nombreuses reprises qu'il ne voyait aucune question de droit soulevée par la décision de l'ONE sur la portée du contre-interrogatoire. Il est devenu évident qu'un appel fondé sur les motifs soulevés n'aurait guère de chance de réussir. La permission d'en appeler a donc été refusée[239]. Pour les mêmes motifs, l'autorisation de prolonger le délai de révision en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* a également été refusée[240], et une requête de la Gaz Métropolitain Inc. et de la Pan Alberta Gas Ltd visant à faire annuler un appel logé par l'Ontario du jugement du Juge Mahoney dans *Union Gas Ltd. c. L'Office national de l'énergie*[241], a été accordée[242].

Ce n'est qu'à partir de l'été 1974 que l'intervention judiciaire a commencé à jouer un rôle important dans les décisions de l'ONE en matière de politique et de procédure. Bien que l'Office ne fût présenté que deux fois devant les tribunaux au cours de cet été-là[243], il semblait à certains membres de l'Office qu'il comparaissait constamment devant les Tribunaux, et, en conséquence, qu'il figurait trop souvent dans les pages éditoriales des journaux.

Dans l'affaire Dow Chemical[244] le Juge Cattanach a jugé que l'article 20(2) de la *Loi sur l'ONE* exige de l'Office qu'il tienne des auditions publiques sur les demandes d'exportation. Le terme «audition» dans cet article signifie une procédure à caractère contradictoire analogue à un procès devant un tribunal. Cette décision a influencé la procédure de l'ONE et continuera évidemment à le faire. Après la décision du Juge Cattanach, l'Office a annoncé que dorénavant il n'étudierait ce genre de demande qu'après une audience publique en bonne et due forme[245]. Il est possible que l'ONE puisse éviter de tenir une audience lorsqu'il reçoit une demande d'ordonnance, et non de licence, en vertu du règlement 16.1[246]. Cependant, dans son jugement, le Juge Cattanach a exprimé suffisamment de

doutes sur la validité de ce règlement pour ne laisser guère de choix à l'Office.

L'arrêt dans l'affaire Dow Chemical, de même que celui de la Union Gas, qui était une demande de surveillance et de contrôle judiciaire, déposée le mois suivant, ont eu sur l'ONE des effets qui dépassent les questions de procédure et atteignent le rôle de l'Office dans l'élaboration de la politique gouvernementale.

Tandis qu'il s'acquittait de sa fonction consultative, l'Office avait participé aux pourparlers entre le Gouvernement et les entreprises sur l'expansion de l'industrie pétrochimique canadienne par la construction d'une ou de plusieurs usines d'éthylène d'échelle mondiale. On avait présumé, à ce stade, que la compétence de l'ONE en matière de régulation, ne s'étendait pas à l'éthylène. En outre, l'Office avait déjà accordé un certificat de commodité et de nécessité publiques pour un pipeline qui devait transporter en Ontario l'éthylène que la Dow prévoyait produire en Alberta. Le Gouvernement fédéral avait déjà clairement donné sa bénédiction à la proposition de la Dow.

Cependant, l'Office et le Gouvernement ont décidé que, pour constituer un fondement aux décisions futures sur les projets concernant l'éthylène, la substance devrait relever de la compétence de l'ONE[247]. Pour ce faire, on a approuvé, d'une façon exceptionnellement rapide, une modification ajoutant l'article 16.1 aux Règlements (Partie VI).

Le Gouvernement a, sans aucun doute, fait des pressions pour accélérer l'approbation du projet qui avait déjà été approuvé en principe. En outre, l'ONE était d'avis qu'il fallait accorder une attention spéciale à la Dow à cause du changement brusque de la «règle du jeu». La Dow avait préparé ses plans et pris des engagements en supposant que l'exportation de l'éthylène n'était pas soumise à la régulation de l'ONE. En outre, plusieurs des questions en cause avaient déjà été discutées lors des audiences antérieures portant sur la demande de pipeline d'éthylène qu'avait faite la Dome Petroleum Ltd[248]. Voilà que tout à coup, il fallait avoir un permis pour exporter de l'éthylène; comme il y avait deux concurrents principaux ainsi que des provinces intéressées et d'autres parties intéressées appartenant aux entreprises, une audience publique longue et difficile semblait probable.

L'ONE a décidé d'éviter les retards qu'implique une audience en entendant seulement le requérant et en limitant les intervenants à présenter deux interventions écrites chacun. Cette procédure a

semble-t-il été adoptée en dépit des réserves de la Direction du contentieux de l'ONE.

Lors de «l'audience», le Procureur général du Manitoba et les autres intervenants ont demandé une ordonnance leur permettant de présenter une preuve et de contre-interroger les témoins du requérant. Cette demande ayant été refusée, la décision a été contestée en Cour fédérale.

La litige qui en a résulté a attiré l'attention publique sur le rapport étroit qui existe entre l'ONE et le Gouvernement lorsqu'il s'agit d'établir une politique à propos de demandes qui constituent un précédent[249]. Il devenait inévitable qu'on soulève des questions à propos des «pressions politiques» qui sont exercées sur l'Office et qu'on souligne l'absence d'une politique canadienne cohérente en matière d'énergie qui puisse guider l'Office dans ses décisions[250]. L'affaire a prouvé aux entreprises et aux provinces qu'il est possible d'amener l'ONE rapidement et avec succès, devant les tribunaux sur des questions de procédure. Ce fait a également attiré l'intérêt des diverses associations d'intérêt public. Il en est de même du jugement rendu dans cette affaire qui a montré que le pouvoir discrétionnaire de l'ONE d'abréger les audiences publiques portant sur des demandes majeures était limité.

D'autres poursuites, qui avaient jusqu'alors été simplement envisagées, semblaient maintenant avoir plus de chance de réussir et, peu de temps après, la Union Gas en appelait des procédures de l'ONE devant la Cour fédérale[251]. La compagnie alléguait que l'Office n'avait pas exercé sa compétence en ne permettant pas aux intervenants de contre-interroger les témoins du requérant sur la disponibilité des réserves de gaz de l'Ouest canadien et des réserves totales pour le réseau de la TransCanada[252]. La province d'Ontario et ses principales compagnies de gaz alléguaient que le contrat de transport de gaz naturel que détenait la TransCanada pour acheminer le gaz jusqu'aux compagnies de Winnipeg et de Montréal pourrait nuire aux approvisionnements dont elles disposaient par l'entremise du réseau de la TransCanada.

Il s'agissait en fait d'une question de prix. L'Alberta, par l'entremise de la Pan Alberta Gas Ltd[253], essayait de faire monter les prix du gaz en signant des contrats directement avec les compagnies de gaz, qui à leur tour signaient des contrats de transport avec la TransCanada. L'objectif était de faire monter le prix que la TransCanada payait aux producteurs pour le gaz qui devait être transporté vers l'Est puis revendu à des clients comme la Union Gas

Ltd. La Union Gas, en allant devant la Cour fédérale, donnait à l'Ontario une position plus forte pour traiter avec le Gouvernement fédéral et l'ONE et pour négocier avec l'Alberta. Les affaires Union Gas et Dow Chemical montrent en fait que le contrôle judiciaire de la Cour fédérale peut servir à renforcer les positions de négociation entre les compagnies et entre les Gouvernements, sans que l'on tienne compte des questions précises de procédure soulevées par ces procès. Ce résultat peut expliquer les tentatives subséquentes de révision et d'appel qu'a faites l'Ontario[254] après le rejet de la première demande de prohibition par le Juge Mahoney.

Ces arrêts ont également eu un effet sur les décisions et les gestes subséquents de l'ONE. L'affaire Dow Chemical a rendu l'avocat et les membres de l'Office plus conscients des situations qui requièrent la tenue d'une audience publique pleine et officielle. Il ne fait pas de doute, si l'on garde à l'esprit le jugement du Juge Cattanach, que c'est à la suite de fortes pressions exercées auprès de l'Office et du Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources qu'on a permis le contre-interrogatoire complet des témoins durant les audiences sur les approvisionnements et les possibilités de livraison du gaz naturel. L'affaire Dow est revenue sur le tapis lorsque l'Office a étudié une demande de la TransCanada afin que certains documents soient soumis d'une façon confidentielle lors de sa demande d'approbation de taux d'août 1974. L'effet de ce jugement a également été étudié lors des discussions sur l'opportunité de tenir les audiences sur les approvisionnements et les possibilités de livraison du gaz naturel dans 6 villes différentes, étant donné la difficulté pour les associations d'intérêt public de se faire représenter par un avocat tout au long des audiences[255].

L'affaire Dow Chemical a également amené l'ONE à réétudier son image publique, à cause de l'éclairage qu'elle a apporté sur les aspects politiques de la demande de la Dow. Ainsi, l'ONE s'est désolidarisé de l'appel de la Dow, pour souligner que l'Office n'était pas «le concubin de la Dow»[256].

Un des aspects du jugement du Juge Mahoney dans l'arrêt Union Gas semble particulièrement important en ce qu'il servira de guide à l'élaboration de la procédure et de la politique futures de l'Office. Selon son interprétation, l'article 44 de la *Loi sur l'ONE* donne à l'Office un pouvoir discrétionnaire limité seulement par la nécessité d'agir de bonne foi[257]. Ceci peut signifier que, sauf dans des circonstances exceptionnelles, les décisions relatives aux demandes d'installations en vertu de l'article 44 seront virtuellement inattaquables. La tendance qu'a la Cour d'appel fédérale à protéger les

tribunaux qui agissent dans les limites de leur mandat général, par son habitude d'entendre de longues plaidoiries sur les demandes d'autorisation d'appeler est un autre facteur qui peut limiter à l'avenir le contrôle judiciaire. Il ne sera normalement pas suffisant de démontrer tout simplement que l'Office a considéré des questions non pertinentes ou n'a pas considéré certaines questions apparemment pertinentes.

IV. LES MESURES DE CONTRÔLE

Les politiques de l'ONE relatives à la régulation de la mise en oeuvre des projets et à la surveillance des exigences de construction ne sont pas encore complètement au point. En fait, la question générale d'inspection et de contrôle de l'exécution vue dans ses rapports avec tous les aspects du travail de l'Office n'a été que très peu étudiée.

Les recommandations officieuses de l'Office[258] et l'autosurveillance qu'exercent les entreprises ont constitué jusqu'ici la base des mesures de contrôle. Il arrive que le personnel de l'ONE fasse des vérifications, mais seulement après avoir reçu une plainte ou après avoir été averti d'un problème[259]. Lorsqu'il s'agit de la construction d'installations comme des pipelines, on engage un expert-conseil sur le terrain dans la mesure où cela semble nécessaire pour prévenir les dommages possibles à l'agriculture[260].

La création d'une division de l'inspection au sein de la Direction du génie a été approuvée en 1974; cette division comprend 5 ingénieurs, dont au moins un possède une formation en protection de l'environnement. L'ONE reconnaît que ces inspecteurs devraient évidemment avoir le pouvoir d'inspecter les installations[261] et de donner des «directives» officieuses en ce qui a trait aux méthodes de construction et aux mesures correctives à appliquer sur le terrain sans d'abord obtenir l'approbation précise de leurs supérieurs à Ottawa. Ces directives reposeraient sur le pouvoir que confère la Loi à l'ONE de suspendre ou de révoquer des permis ou des certificats[262].

Le fait que la protection de l'environnement soit devenue dernièrement un facteur de prise de décision a entraîné des pressions auprès de l'ONE pour qu'il assure la mise en vigueur des conditions et des stipulations relatives à l'environnement. En fait, puisque l'arpentage et l'alignement des pipelines ne se font qu'après la délivrance des certificats, l'évaluation des répercussions sur l'environnement ne peut généralement être terminée qu'après le début de la construction[263]. En conséquence, la protection de l'environnement dépend dans une large mesure de l'efficacité de la surveillance et de l'application des mesures de contrôle durant la construction.

Jusqu'ici, l'ONE s'est répugné à attacher aux certificats et aux licences de longues et nombreuses conditions concernant les procédures de construction et les mesures précises de protection de l'environnement. Il préfère envoyer des lettres officieuses qui n'engagent pas le constructeur et dont la souplesse permet de faire face à l'évolution de la situation sans qu'il soit nécessaire d'entreprendre des démarches officielles[264]. En outre, il est peu probable que l'on puisse mettre en vigueur des conditions au moyen d'ordonnances obligatoires sans qu'il y ait une procédure officielle de révocation ou de suspension de certificats en vertu de l'article 47[265]. Selon la Direction du contentieux, les ordonnances exécutoires, ne peuvent, en vertu de l'article 12 de la Loi, avoir trait qu'au moment où une chose doit être faite.[265a].

La *Loi sur l'ONE* n'accorde pas à l'Office le pouvoir d'émettre des ordonnances «d'arrêt» en situation d'urgence. Bien que certaines infractions particulières soient prévues,[266] il n'y a eu aucune poursuite. Plusieurs certificats et permis ont été révoqués, mais jamais sans le consentement, au moins tacite, du détenteur[267].

V. CONCLUSION

Il est évident que l'ONE n'a mis au point que des critères généraux et parfois assez nébuleux pour le guider dans ses décisions de régulation. L'Office juge la plupart des demandes d'après les faits particuliers à chaque cas et, semble-t-il, en tenant compte de ce qu'il croit être les préoccupations et les préférences du Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et du Cabinet.

Les autres influences qui s'exercent sur l'ONE proviennent des entreprises énergétiques, des autres ministères, de la presse et, dans une mesure très limitée, des associations d'intérêt public et des tribunaux. Ces influences sont cependant relativement minimes quand on les compare à celles du Ministre et du Cabinet. En vertu de leur fonction consultative, les membres de l'Office servent «d'adjoints» au Cabinet au même titre que les hauts-fonctionnaires des ministères. Il en est ainsi même lorsque les questions de politique en cause correspondent aux questions soulevées par une demande dont l'Office est saisi.

Dans la Partie III, nous étudierons la procédure et les pratiques de l'ONE, en regard de ces relations. La justesse de cette procédure et de ces pratiques y est évaluée du point de vue des divers intérêts qui sont amenés à y prendre part.

PARTIE 3

La Conciliation des Intérêts

L'une des fonctions principales des organismes de régulation économique comme l'ONE consiste à répartir certains moyens économiques entre divers intérêts privés qui sont en concurrence, eu égard d'abord à l'intérêt public. Il semble donc fort à propos d'étudier les pratiques et la procédure de l'Office en fonction des intérêts qui sont influencés par son activité. Avec quelle efficacité les divers intérêts peuvent-ils être représentés et mis de l'avant au cours de la procédure de l'ONE si l'on tient compte de ses règles et critères actuels en matière de pratique, de procédure et de politique? Certains intérêts sont-ils favorisés? Et, question plus importante encore, de quelle façon les parties en cause et l'ONE servent-ils l'intérêt public?

I. L'ALTERNATIVE OUVERTURE-RAPIDITÉ

(a) Les audiences

L'article 20(1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* se lit comme suit:

> Sous réserve du paragraphe (2), les auditions de l'Office *doivent être publiques* en ce qui regarde la délivrance, la révocation ou la suspension de certificats ou de licences concernant l'exportation du gaz ou de la force motrice ou l'importation du gaz ou donnant la permission d'abandonner l'exploitation d'un pipeline ou d'une ligne internationale de transmission de force motrice[268].

L'alinéa (2) permet la révocation ou la suspension de certificats ou de licences avec le consentement du détenteur, à la condition que l'installation n'ait pas été mise en opération commerciale. L'alinéa (3) permet à l'Office de tenir une audience publique «sur n'importe quel autre sujet, s'il estime opportun de le faire».

L'Office a-t-il l'obligation de tenir des audiences publiques? Si oui, dans quelles circonstances? Ce sont là des questions essentiellement juridiques.

(i) La notion juridique d'audience

A quel moment la Loi oblige-t-elle à tenir des audiences publiques sur les demandes? La déclaration du Ministre du Commerce à la Chambre des Communes au moment de l'introduction des règlements régissant l'ONE ne laisse pas de doute quant au désir des législateurs d'imposer des audiences publiques à propos des demandes[269]. Cependant, les articles pertinents de la Loi ne sont pas clairs et jusqu'à la décision récente du Juge Cattanach dans l'arrêt Dow Chemical[270], il n'y avait aucune jurisprudence sur ce point.

Dans cet arrêt, il a été jugé que l'article 20 de la Loi devait avoir accordé au mot «audition» le même sens qu'il a dans une cour de justice. Le Juge Cattanach a déclaré que: «. . .une «audition» de l'Office est analogue à un (procès) devant une cour de justice et a la même signification»[271]. Néanmoins, il a expressément refusé d'ordonner la tenue d'une audition publique véritable[272] car les modifications apportées aux Règlements sur l'ONE (Partie VI) permettent à l'Office d'autoriser, par voie d'ordonnance, des exportations d'éthylène, sans audience[273].

Nous pouvons considérer que l'arrêt Dow Chemical a établi l'exigence d'une audience publique en vertu de l'article 20 pour les demandes majeures de certificats et de licences d'exportation. Cependant, la compétence de l'ONE à ne pas tenir d'audience dans le cas des demandes «mineures» selon les pratiques exposées plus bas, n'est pas claire. De plus, il est toujours possible de soutenir (malgré la décision dans l'arrêt Dow Chemical) que l'article 20 n'exige pas que l'Office tienne des audiences, même pour les demandes majeures[274]. Mais, si l'Office décide de tenir une audience, alors, d'après la décision dans l'arrêt Dow Chemical, ce doit être une véritable audience contradictoire analogue à celle d'un tribunal.

(ii) La pratique des audiences

Les demandes de certificats

L'ONE tient des audiences publiques dans le cas de toutes les demandes «majeures». Lorsqu'il s'agit de demandes de certificats faites en vertu de la Partie III impliquant la construction d'un pipeline, l'Office divise les demandes en trois classes. En effet, la Loi définit «pipeline» d'une façon large, pour y inclure les prolongements, les citernes, les compresseurs, les pompes et autres installations reliées au pipeline[275]. La classe A comprend un nouveau pipeline, un prolongement ou une boucle de plus de 25 milles, ou toute autre construction de pipeline que, «à cause de l'intérêt public ou pour une autre raison, l'Office n'est pas prêt à considérer pour exemption en vertu de l'article 49»[276]. Les demandes de la classe A sont toujours inscrites pour audience. Le requérant doit produire les renseignements mentionnés dans l'Annexe des Règles de pratique et de procédure sauf s'il en est exempté en vertu de l'article 5(l)*b*) des Règles.

Les demandes de la classe B comprennent des prolongements ou des boucles d'une canalisation principale ou de captage ne dépassant pas 25 milles, à l'exception des canalisations à l'intérieur d'un champ qui servent uniquement à faciliter la livraison à partir de ce champ ainsi que des compresseurs, des pompes, des appareils de mesure, des usines de traitement du gaz ou d'extraction de produits et des installations d'entreposage qui sont soit nouveaux, soit supplémentaires. Les critères précisent le type d'installation et les coûts[277]. Les pipelines ou installations de ce type sont considérés être des objets appropriés à l'exercice du pouvoir discrétionnaire, que détient l'Office en vertu de l'article 49, d'accorder des exemptions aux dispositions relatives aux certificats[278]. Il peut y avoir ou non une audience publique pour ce genre de demande «selon l'importance accordée (par l'Office) à l'intérêt public ou aux autres facteurs en cause»[279]. On exige normalement moins de renseignements pour les demandes de la classe B que pour celles de la classe A. Pour simplifier la procédure, l'ONE a mis au point un formulaire de demande spécial et abrégé indiquant le type de renseignements qui sont nécessaires pour le genre d'installation projeté[280].

Il n'y a eu que deux audiences pour ce genre de demande. Dans le premier cas, il y avait objection de la part d'une autre grande compagnie[281]. Dans l'autre cas, l'audience faisait partie d'une enquête sur une fuite dans les installations de la TransCanada PipeLine Ltd qui avait causé une explosion et un incendie[282]. Il semble qu'il peut y avoir une audience lorsqu'il y a des objections significatives, ou lorsque,

selon l'avis de l'ONE, l'installation projetée pourrait constituer un danger pour les habitants des environs[283].

Les demandes de la classe C portent sur des constructions diverses d'un type routinier n'appartenant ni à la classe A ni à la classe B. En vertu du pouvoir discrétionnaire que lui confie l'article 49, l'Office peut accorder des exemptions générales annuelles aux compagnies pour ce genre de construction[284]. Le «Memorandum of Guidance» indique que la nature mineure de la construction impliquée dans cette classe de demandes ne nécessitera pas en général d'audience publique[285]. En fait, il n'y a jamais eu de telles audiences.

Dans le cas des demandes de certificats concernant la force motrice, aucune classification de ce genre n'a été mise au point. La compétence de l'ONE se limite, dans ce cas-ci, aux lignes internationales de transmission de force motrice[286] et la plupart des systèmes de transmission sont conçus de façon à ce que les lignes internationales soient aussi courtes que possible. Il y a également eu relativement peu de demandes d'exportation de force motrice. Les exemptions en vertu de l'article 49 peuvent être accordées pour des demandes impliquant la construction d'installations frontalières d'une capacité de transfert de moins de 5,000 KW[287].

Les licences d'exportation

Dans le cas des demandes d'exportation qui sont faites en vertu de la Partie VI de la *Loi sur l'ONE*, on utilise une technique officielle pour classer les demandes. On a édicté des règlements qui permettent l'approbation, par voie d'ordonnance, d'exportations de gaz ou d'électricité en cas d'urgence[288]. En outre, en l'absence de conditions d'urgence, les exportations de gaz et d'électricité peuvent être autorisées par voie d'ordonnance pour des quantités et des périodes limitées[289]. Une disposition semblable existe pour l'exportation par voie d'ordonnance, du propane au moyen d'un oléoduc[290] et pour l'exportation de l'éthylène, sans limite[291]. Dans tous ces cas, des licences peuvent être accordées sans audience et sans avis public. Le Règlement 16.1 sur l'éthylène, semble être un exemple d'établissement rapide d'une réglementation face à un problème de procédure soulevé par une demande. Un arrêté en conseil a été précipitamment adopté pour permettre qu'une exportation soit autorisée par voie d'ordonnance sans audience. Le problème en cause était l'objection soulevée par les intervenants lors de l'audience accélérée qu'a tenue l'ONE sur la demande de la Dow Chemical[292].

Les demandes d'approbation de taux

L'ONE a mis au point une procédure accélérée et des audiences limitées pour abréger et simplifier l'audition des demandes relatives aux taux. Elles ont été mises au point parce que la première phase de la première demande de la TransCanada PipeLines Ltd en matière de taux, déposée en 1969, a duré très longtemps: 2 ans et demi[293]. La TransCanada avait proposé que l'Office prenne une décision provisoire en attendant le jugement de son cas. L'Office a rejeté cette façon de procéder, préférant «l'accélération de la procédure» comme il l'a expliqué dans les motifs de sa décision sur la Phase II de la demande originale de la TransCanada, rendue en mai 1973. L'idée «d'audience limitée» provient de la décision de séparer la première demande en phases impliquant des questions distinctes, pour la commodité et pour la bonne marche de l'audience.

L'accélération de la procédure[294] n'implique pas d'audience véritable, mais donne l'occasion aux parties intéressées de présenter des mémoires écrits à l'Office. L'autre solution, l'audience limitée, consiste en une audience officielle comportant un contre-interrogatoire. Cependant le sujet de l'audience et par le fait même les témoignages considérés pertinents se limitent à un petit nombre de questions qui ont normalement rapport au coût du service. Les demandes d'ajustement des tarifs et des droits à la suite d'augmentations brusques du prix du gaz naturel ont été traitées de cette façon[295].

Il y a cependant la possibilité d'abus. L'intention originale de l'Office était de limiter l'utilisation de la procédure accélérée à certaines circonstances particulières. Mais l'article 5.2 des Règles de pratique et de procédure ne contient aucune limite de ce genre. Il est donc possible, du moins en théorie, que l'ONE approuve des procédures accélérées pour n'importe quelle sorte de demande d'approbation de taux. Dans la Phase I de la demande déposée en 1973 par la TransCanada PipeLines Ltd[296], on a utilisé la procédure accélérée bien qu'il n'y ait eu aucune circonstance particulière. La modification apportée à cette demande, relativement à des ajustements à la suite d'augmentations brusques du coût d'achat du gaz, semblait être une question où une procédure accélérée aurait été opportune. Pourtant, on a, dans ce cas, utilisé l'audience limitée[297].

Une demande plus récente d'approbation de taux[298] laisse à penser que les inquiétudes concernant l'abus des procédures accélérées et des audiences limitées pourraient bien ne pas être justifiées et que l'ONE résiste fortement à une accélération indue des procédures qui serait à l'avantage de la TransCanada PipeLines Ltd[299]. En refusant

d'approuver une «clause de normalisation du gaz acheté» dans le tarif de la TransCanada, l'ONE semblait s'inquiéter du fait que l'approbation d'une procédure qui ajusterait automatiquement les droits en fonction de l'augmentation du prix d'achat du gaz établirait un principe qui pourrait ensuite facilement s'étendre à d'autres éléments du coût du service.

Les enquêtes

L'ONE a tenu des audiences publiques de type inquisitoire à trois reprises. Ces audiences ont lieu à la seule discrétion de l'Office, en vertu des articles 14(2) et 20(3), ou à la demande du Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, en vertu de l'article 22(2)[300]. Dans les deux premières audiences qui traitaient des exportations de pétrole et des prix à l'exportation du gaz naturel, on a utilisé une procédure à caractère officieux ressemblant à celle des enquêtes publiques anglaise[301] ou à certaines formes de «notice and comment rule-making» américain[302]. Les participants ont présenté à l'avance des mémoires écrits, puis ils les ont complétés oralement et ont répondu aux mémoires écrits des autres parties qui leur avaient été préalablement communiqués. De nouvelles réponses écrites étaient également acceptées. Le droit de contre-interroger était réservé au procureur de l'ONE et aux membres du comité de l'Office[303].

On avait adopté cette procédure parce que l'objet des enquêtes était d'obtenir des avis sur des questions de politique précisées dans les avis d'audiences. On ne les considérait pas comme une source importante de renseignements concrets. L'interdiction de contre-interroger qui était imposée aux parties était une façon de limiter la durée des audiences. Cette restriction semblait aller de pair avec la nature des enquêtes, puisqu'on ne s'attendait pas à ce que des renseignements concrets détaillés qu'il faudrait vérifier à l'aide du contre-interrogatoire soient présentés[304].

Les membres de l'Office étaient d'avis que les audiences relatives au prix du gaz et à l'exportation du pétrole avaient été un grand succès[305]. Les audiences avaient donné lieu à une consultation étendue et officielle avec les représentants des entreprises, et avaient également permis d'entendre un nombre significatif mais non excessif d'autres intérêts, dont les associations d'intérêt public et les particuliers. Il y a eu quelques plaintes de la part des entreprises et des associations d'intérêt public concernant l'interdiction de contre-interroger. Mais elles n'ont pas insisté sur ce point. En général, les participants de toutes provenances semblent avoir été satisfaits de la procédure utilisée.

On a adopté une procédure différente pour les audiences récentes sur les approvisionnements et les possibilités de livraison du gaz naturel. Il s'agissait d'une audience pleinement contradictoire, sans restriction quant au contre-interrogatoire[306]. Ceci signifie évidemment que l'audience — qui a lieu dans 6 villes différentes — prend un certain temps. Une fois qu'une procédure de ce type est adoptée, il est difficile de limiter la durée de l'audience. Des associations d'intérêt public se sont plaintes qu'il en coûte très cher de retenir les services d'avocats et de conseillers techniques pendant des procédures aussi longues. L'Office et son personnel se sont préoccupés de ces problèmes.

Les ordonnances de routine

Au cours de sa première année d'existence, l'Office a étudié toutes les demandes lors de ses réunions régulières. Celles-ci comprenaient diverses ordonnances de traversée en vertu des articles 76 et 77, des autorisations de mise en service en vertu de l'article 38, des ordonnances approuvant le dépôt de plans, profils et livres de renvoi en vertu de l'article 28, des ordonnances demandant des plans et dessins supplémentaires en vertu de l'article 35, des ordonnances de déviation en vertu de l'article 36, des ordonnances d'achat, de cession ou d'abandon en vertu de l'article 63 et diverses ordonnances modificatrices mineures en vertu de l'article 17[307]. Il est rapidement devenu évident que l'étude de ces questions de routine rendait souvent les réunions interminables. On a donc approuvé, en 1961, deux ordonnances générales en vertu des articles 76 et 77 qui instituaient des conditions normalisées pour les traversées impliquant des pipelines[308].

Vers le milieu des années 60, on a commencé à accorder à la Direction du génie la responsabilité quasi totale d'étudier les demandes d'ordonnances routinières. A l'heure actuelle, la majorité de ces ordonnances ne sont pas étudiées du tout aux réunions de l'Office. Elles constituent simplement un article à l'ordre du jour, le nombre de chaque type d'ordonnance étant tout simplement noté par le secrétaire. A l'occasion, le secrétaire peut décider de commenter une demande routinière, si, par exemple, l'installation visée est située à proximité d'un lotissement domiciliaire, ou si la demande fait suite à une question qui a antérieurement été étudiée par l'Office[309]. Si une demande routinière présente des difficultés, il est probable qu'il en sera tenu compte soit au cours de l'étude qu'en fera la Direction du génie, soit par le Secrétariat; elle sera ensuite portée à l'ordre du jour pour que les membres de l'Office l'étudie et rendent une décision.

En 1973, la procédure pour traiter les traversées des lignes de téléphone, de télégraphe ou d'électricité au-dessus des pipelines a été

accélérée davantage. En vertu de l'ordonnance relative à la traversée aérienne de pipelines[310], des lignes aériennes peuvent être construites au-dessus des pipelines sans l'autorisation de l'ONE à la condition qu'on se conforme à certaines conditions précises exposées dans l'Ordonnance.

La procédure relative aux ordonnances routinières semble avoir fonctionné très bien. Un jour, un nouveau membre de l'Office ayant fait remarquer qu'il pourrait être intéressant d'être mieux renseigné sur les ordonnances de routine, un membre plus ancien lui a aussitôt rappelé l'énorme perte de temps que constituaient autrefois ces questions.

Les autres demandes

Plusieurs autres types d'audiences ont eu lieu, à la discrétion de l'Office. Une audience a été tenue[311] et une autre a été proposée[312] à propos de demandes faites en vertu de l'article 72 qui exige que l'ONE détermine l'indemnité à verser pour la séparation du terrain d'une mine causée par un pipeline. En ce qui a trait à la demande la plus récente, l'avocat de l'ONE était d'avis qu'une audience publique devait être tenue[313].

Plusieurs audiences publiques ont également été tenues après la délivrance d'un certificat de commodité et de nécessité publiques pour un pipeline au moment de la demande d'approbation des plans, devis et livres de renvoi en vertu de l'article 28 de la Loi. Aucune audience n'est expressément prévue pour les demandes qui sont faites en vertu de l'article 28. Ces audiences faisaient suite à de fortes plaintes déposées par des propriétaires et des organismes agricoles relativement à l'emplacement du pipeline projeté[314].

(iii) Le droit de participer aux audiences de l'Office

L'article 45 de la *Loi sur l'ONE* exige que l'Office étudie «les objections de toute personne intéressée» lors d'une demande de certificat. Cependant, l'article rend la décision de l'Office sur la question de savoir si une personne est intéressée ou non, «péremptoire». Aucune disposition semblable n'existe pour les demandes de licences d'exportation déposées en vertu de la Partie VI.

Les membres de l'Office n'ont jamais refusé d'entendre les objecteurs lors des audiences publiques bien qu'ils aient, une fois, exclu le témoignage de deux particuliers qui s'objectaient, parce qu'ils considéraient qu'il n'était pas pertinent[315]. Cependant, on s'inquiète de

plus en plus à l'ONE de la possibilité qu'il y ait un nombre beaucoup trop grand d'objecteurs à entendre à propos d'une même demande. L'intervention de quelques associations d'intérêt public au cours de demandes récentes est, aux yeux de certains membres de l'Office, une première indication de ce problème, d'autant plus que certaines de ces associations se sont vu accorder à leur demande, le plein statut d'intervenants, y compris le droit de contre-interroger[316].

C'est en partie pour ces raisons que la Direction du contentieux de l'ONE a pressé les membres de l'Office de rendre des décisions en vertu de l'article 45, à propos des intervenants dans la demande récente de la TransCanada PipeLines Ltd relative à des installations supplémentaires[317]. Les avocats de l'ONE s'inquiétaient également du fait que le droit de réclamer le contrôle judiciaire en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale* puisse provenir de la participation aux procédures de l'ONE. Ceci a été confirmé par les décisions préliminaires dans les arrêts Dow Chemical[318] et Union Gas[319].

La Direction du contentieux a proposé un test plutôt étroit pour mesurer «l'intérêt direct» d'une personne, pour savoir si elle est intéressée ou non en vertu de l'article 45. Ce test est apparemment fondé sur les principes de «locus standi» de la common law[320] et sur plusieurs cas relatifs à des entreprises de service public impliquant d'autres organismes[321]. Dans la demande de la TransCanada, ceci aurait eu pour effet d'exclure des intervenants comme la Industrial Gas Users Association[322] et peut-être même la province d'Ontario, puisqu'il était possible de soutenir que ces parties n'étaient pas directement touchées par les installations visées par la demande. L'Office a décidé de remettre cette question et a refusé de prendre des décisions en ce qui a trait aux parties intéressées. Dans le jugement qui a ensuite été rendu dans l'arrêt Dow Chemical, la définition donnée par M. le Juge Cattanach du terme «publique» de l'article 20(1) en terme «d'intérêt démontrable dans la question dont l'Office est saisi»[323] laisse entendre que son opinion sur le droit d'intervenir devant l'ONE pourrait être très proche de celle de la Direction du contentieux. Cependant ni l'une ni l'autre de ces opinions ne concorde avec des cas récents qui semblent établir des critères plus larges quant au droit d'intervenir dans les procédures d'examen judiciaire[324].

(iv) Le formalisme des audiences

La procédure de l'ONE au cours des audiences publiques sur les demandes est très formelle et ressemble d'assez près à celle qui est en usage devant les tribunaux[325]. Toutes les personnes présentes se lèvent lorsque les membres du Comité entrent dans la salle d'audience et en

sortent. Des tables sont réservées aux avocats et aux témoins[326]. Au début de chaque audience, les avocats produisent des comparutions; des copies des documents de demandes, des interventions et des preuves assermentées de la signification sont déposées comme pièces. Des requêtes préliminaires sont faites, plaidées et jugées à peu près comme elles le seraient devant un tribunal[327]. On produit des transcriptions quotidiennes.

Plusieurs techniques ont cependant été utilisées pour accélérer la procédure. Tout d'abord, bien que les témoins soient assermentés, ils témoignent normalement en «groupes» comprenant jusqu'à cinq témoins en même temps[328]. En deuxième lieu, les témoignages sont souvent préparés et distribués à l'avance, bien qu'ils soient en fait d'habitude lus à l'audience[329]. On donne beaucoup de latitude aux témoins et il est clair que les règles juridiques de la preuve ne sont pas appliquées, particulièrement lorsqu'il s'agit de personnes qui témoignent sur la politique. Ces dernières sont habituellement des cadres supérieurs de grandes compagnies qui témoignent sur des questions comme les méthodes de financement, les effets des propositions sur la rentabilité de la compagnie et, en général, sur la façon dont l'activité projetée servira l'intérêt public. En contre-interrogatoire, tous les membres du groupe de témoins peuvent être questionnés en même temps. Il arrive souvent qu'un témoin renvoie la question à un autre témoin mieux placé pour y répondre de sorte que plusieurs témoins peuvent contribuer à répondre à divers aspects d'une même question.

Il ne semble pas que la procédure de l'ONE ait causé de problèmes aux parties, tant que toutes les parties sont représentées par un avocat et que la majorité ont une certaine expérience de l'Office et de ses procédures. Il y a eu des difficultés seulement lorsque des intervenants qui n'étaient pas représentés par un avocat se sont présentés et ont tenté de participer pleinement. N'ayant pas le savoir-faire d'avocats expérimentés en matière de procédure, ils ont souvent dépassé les bornes de la «bienséance» en faisant des commentaires, en interrogeant des témoins et en avançant des opinions tendancieuses dans la présentation de la preuve[330]. Ils cherchent uniquement à se faire entendre et à exposer leurs préoccupations et ne portent pas le moindre intérêt aux distinctions qui existent entre les objections, la preuve et les plaidoiries.

Devant des problèmes de ce genre, l'ONE a tenté de préserver le formalisme de la procédure. Le résultat a parfois été plutôt absurde. Lors de la demande de l'Interprovincial pour un prolongement entre

Sarnia et Montréal, par exemple, M. Peter Lewington, cultivateur, a reçu la permission de présenter sa plaidoirie en même temps que sa preuve, car il ne manifestait pas la moindre intention d'agir autrement. L'avocat de la IPL a ensuite eu la permission d'inclure une plaidoirie dans la présentation de ses objections puisque Lewington l'avait déjà fait[331].

Le fait de tenir au formalisme de la procédure risque de causer de la confusion et de la frustration chez les particuliers et chez les autres intervenants qui ne sont pas représentés par un avocat ou par des gens expérimentés[332]. Ce qui est étonnant à propos de cet aspect de la pratique de l'Office est le fait qu'aucun des membres de l'Office n'a de formation juridique. Or il semblerait bien que l'esprit qui n'est pas rompu à la discipline juridique risque d'être moins souple en matière d'interprétation et de procédure. Il semble que l'instinct d'un administrateur le porte à éviter les incertitudes juridiques qui pourraient résulter d'un relâchement ou d'une improvisation en matière de procédure[333].

(b) L'accès à l'information

Les avis d'audiences sont publiés dans les journaux de la région et envoyés à toutes les compagnies, tous les ministères du gouvernement, toutes les associations et les particuliers figurant sur de longues listes d'adresses préparées par l'Office[334]. Les requérants sont tenus de fournir des copies des demandes et des documents de soutien à toutes les personnes et à tous les organismes qui déposent des interventions dans les délais prévus dans l'avis. Puisqu'il est de l'intérêt du requérant de fournir ces renseignements de façon complète et rapide, peu d'intervenants se sont plaints d'un manque d'accès aux renseignements qui soutiennent les demandes.

L'ONE publie de longs motifs des décisions qu'il rend sur les demandes[335], en plus des ordonnances officielles. Il envoie des copies des motifs des décisions à toutes les parties qui ont un rôle à jouer dans la procédure et à tous ceux qui figurent sur ses listes d'adresses[335]. On peut obtenir une copie de ces documents, sans frais, de l'Office. Des copies de certains documents officiels comme les certificats de commodité et de nécessité publiques et les licences d'exportation sont également disponibles sur demande. D'autres documents, comme les plans, profils et livres de renvoi qui sont très volumineux et techniques peuvent être consultés aux bureaux de l'ONE ou à d'autres endroits, comme les bureaux de la compagnie en cause.

Les dossiers de l'Office sont traités différemment. Ils sont considérés comme «privilégiés» et ne sont habituellement pas accessibles aux personnes autres que les membres ou le personnel de l'Office. L'Office, par l'entremise du Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a résisté avec succès à une tentative d'un comité parlementaire qui voulait obtenir les dossiers renfermant les conseils qu'avait fournis l'Office au Ministre au cours d'une période définie[336]. Certains dossiers peuvent être classés «à diffusion restreinte» ou «confidentiels» pour l'usage interne. On pourrait citer en exemple les dossiers relatifs aux négociations internationales officielles dont s'occupe l'Office[337], et les dossiers contenant des renseignements comme les détails des approbations d'exportations qui attendent la décision du Cabinet et qui pourraient influencer le prix des actions d'une façon significative. L'Office est extrêmement prudent dans ce domaine. Les communiqués de presse annonçant les décisions sont normalement émis après la fermeture du marché nord-américain à 18 heures, heure normale de l'Est.

Le problème le plus difficile en ce qui a trait à l'accès à l'information est celui des études et des rapports préparés par le personnel de l'ONE. Ceux-ci sont généralement restreints à l'usage interne et ont trait à des questions générales de politique ou encore, à une demande précise. Le personnel de l'Office prépare normalement des rapports détaillés sur les demandes, après l'audience. Cependant, certains documents sont normalement préparés et envoyés aux membres du comité, à titre de renseignement, au cours de l'étude de la demande, qui est faite par le personnel[338]. Tous ces documents, y compris les études et les rapports, sont considérés confidentiels à moins qu'une autorisation expresse de publication ne soit émise, à la suite d'une décision de l'Office[339] ou qu'ils soient déposés en Chambre par le Ministre.

Plusieurs avocats qui ont l'expérience de l'ONE ont mentionné le problème des études non publiées par le personnel, portant sur des demandes précises. Il est cependant assez étonnant que l'Office n'ait reçu aucune demande écrite officielle, avec avis aux autres parties, relativement à la production et au dépôt en preuve des études ou rapports internes de l'ONE. La raison semble en être qu'on a donné satisfaction à de nombreuses demandes de ce genre de façon officieuse, généralement avant l'audience. Si l'Office refuse de produire ces documents, les parties représentant les entreprises qui doivent traiter de façon permanente avec l'ONE n'insisteront probablement pas.

De même, les documents préparés dans le cadre de la fonction consultative de l'ONE en vertu de la Partie II de la Loi sont censés être

destinés à l'usage interne seulement, à moins que la publication ne soit ordonnée par le Ministre ou par un autre organisme compétent[340]. Ceci comprend tous les documents qui sont préparés pour que le Ministre soit renseigné et pour être communiqués à des ministères gouvernementaux ou pour être présentés à des comités et à des groupes de travail interministériels dont l'ONE fait partie. La présomption normale qui existe dans la Fonction publique contre la publication et qui découle de la *Loi sur les secrets officiels* ainsi que de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et du serment, est censée s'appliquer.

Il y a lieu de croire que la longue habitude qu'a l'ONE du monde des comités interministériels de haut niveau et de la consultation ministérielle l'a amené à adopter la prudence et la préoccupation de la Fonction publique envers l'inviolabilité de la confidentialité du Cabinet d'une façon qui dépasse la stricte nécessité[341]. Il est intéressant de noter que, bien que la *Loi sur l'ONE* n'oblige pas expressément l'ONE à se conformer aux limitations de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, on fait toujours prêter le serment.

(c) La consultation *ex parte*

L'Office garde un contact assez étroit avec les compagnies, les producteurs et les organismes et ministères provinciaux qu'il régit. Beaucoup de ces contacts sont faits de façon personnelle par les membres ou le personnel de l'Office dont plusieurs ont une longue expérience des entreprises. En fait, tous les membres actuels de l'Office ont eu une expérience des entreprises ou une expérience connexe. Tous ont une formation en génie ou en économique «appliquée»[342].

Beaucoup de ces consultations viennent de ce que l'Office a besoin de se renseigner sur des questions vitales relatives aux approvisionnements actuels et futurs ainsi qu'à la demande et aux possibilités de livraison de diverses ressouces énergétiques. Les renseignements de base pour les analyses proviennent des diagraphies, des échantillons de carotte et d'autres dossiers des producteurs[343]. Cependant, les évaluations des besoins futurs préparées par les entreprises sont également très importantes pour établir des comparaisons. Étant donné ces sources communes de renseignements, les rapports étroits entre l'ONE et les entreprises n'ont rien d'étonnant.

A un autre niveau, il y a beaucoup de contacts par l'entremise des associations professionnelles et industrielles. Ceci est particulièrement utile aux membres du personnel. C'est en grande partie grâce à ces

organismes que s'établissent les contacts internationaux personnels, particulièrement avec des gens qui travaillent dans des entreprises ou dans des organismes de régulation aux État-Unis.

Des délégations des entreprises visitent également l'ONE à l'intérieur d'un programme «d'échange de renseignements». Ces visites permettent à l'Office de se tenir au courant des projets et des inquiétudes des entreprises. Souvent, ces rencontres ont soulevé des discussions assez longues sur des projets importants avant qu'une demande officielle soit déposée. La série de rencontres qui ont eu lieu avec divers groupes intéressés par la construction des pipelines de gaz et de pétrole de la Vallée du Mackenzie en est un exemple[344]. La plupart des discussions portaient sur des sujets aussi peu sensationnels que la construction projetée d'installations supplémentaires et les problèmes techniques de construction, d'entretien et d'exploitation des installations.

A l'occasion, ces rencontres ont été davantage concentrées sur un sujet et sont devenues des séances de planification portant sur des demandes précises. C'est à cette catégorie qu'appartiennent les réunions auxquelles participaient le Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources ainsi que son personnel, les cadres de l'Interprovincial Pipe Line Ltd et les membres de l'Office, qui ont eu lieu avant la demande de l'IPL visant le prolongement de son pipeline de Sarnia à Montréal[345]. Dans un certain nombre de demandes, des parties ont demandé à l'ONE d'accepter certains documents sur une base confidentielle. En général, ces demandes ont été rejetées. On a cependant fait certaines concessions[346]. Des contrats d'achat, par exemple, ont été déposés sans les clauses relatives aux prix[347]. De plus, l'Office a parfois ordonné, avec le consentement de toutes les parties, que certains renseignements de nature délicate soient déposés auprès de l'agence après l'audience pour son seul usage. Ce problème étant commun aux intérêts des entreprises qui sont représentées, il est rarement mentionné dans les procédures de l'ONE.

Il y a également beaucoup de consultations auprès des ministères fédéraux, particulièrement auprès du Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Dans le cadre de la fonction de régulation, la plupart des contacts sont officieux et se font au niveau du personnel. Il s'agit dans la plupart des cas tout simplement de tirer parti d'une compétence qui peut ne pas exister au sein de l'ONE. Il y a cependant, à l'occasion, consultation à un niveau plus élevé au moyen de groupes de travail officiels *ad hoc* et de comités interministériels. Le groupe de travail sur le prolongement du pipeline de l'IPL de Sarnia à Montréal était un exemple du premier type;[348] le comité consultatif national sur le

financement des pipelines dans le Nord est un exemple du deuxième. Bon nombre de ces activités impliquant des ministères fédéraux se font dans le cadre de la fonction consultative de l'ONE[349]. Il est évident qu'elles peuvent entrer en conflit avec la fonction de régulation de l'Office. Par exemple, c'est la possibilité de ce genre de conflit qui a amené l'ONE à mettre fin à sa participation au comité consultatif national sur le financement des pipelines dans le Nord après qu'une demande officielle eut été déposée par la Canadian Arctic Gas PipeLine Ltd[350]. Pourtant la possibilité de ce genre de conflit demeure dans d'autres domaines[351].

II. QUI PARTICIPE AUX AUDIENCES?

(a) Les entreprises

Il ne fait guère de doute que les entreprises régies sont pleinement et justement servies par les pratiques et la procédure de l'ONE en matière de décision et de réglementation. Les demandeurs tirent parti des longues consultations préalables qu'ils ont avec le personnel de l'Office, ce qui leur permet de clarifier certaines questions et souvent d'accélérer la procédure[352]. La procédure interne d'étude peut parfois être accélérée[353] ou abrégée[354] pour aider davantage le demandeur lorsque des échéances lui sont imposées par des facteurs externes ou imprévus.

La plupart des intérêts du monde de l'industrie qui risquent d'être affectés par une demande sont directement informés des procédures imminentes par le secrétaire de l'Office[355]. Ces sociétés ont néanmoins un personnel chargé de surveiller ce qui se passe au sein des entreprises et de la presse et d'y rechercher les événements et les avis pertinents. En outre, les liens qui existent entre les sociétés et des «sources officieuses» bien développées permettent souvent aux producteurs, transporteurs ou distributeurs de pétrole, de gaz ou d'électricité d'être au courant des projets de demandes avant même qu'elles ne soient déposées officiellement auprès de l'ONE. Il arrive que les demandeurs consultent longuement d'autres parties intéressées qui peuvent être affectées par leurs propositions afin de raccourcir et de simplifier les procédures[356].

Lorsque l'ONE prévoit adopter une nouvelle procédure, les parties visées sont consultées officieusement à l'avance. C'est ce qui s'est produit, par exemple, lorsqu'on a mis au point les «procédures accélérées» pour les demandes de la TransCanada PipeLines Ltd

relatives aux taux[357] et également lorsqu'on a proposé une procédure de type «enquête» sans contre-interrogatoire complet, pour les audiences sur les exportations de pétrole[358].

Il est arrivé qu'un problème se présente lorsque l'ONE a tenté d'accélérer une demande en adoptant une procédure qui semblait limiter ou raccourcir la participation des autres compagnies régies et des associations d'intérêt public. Dans ces cas, les objections des entreprises ont été très fortes. La demande récente d'exportation d'éthylène de la Dow Chemical en est un bon exemple[359]. Les parties en cause ont d'abord tenté d'obtenir une audience publique complète, mais, quand elle leur fut refusée, elles ont contesté avec succès en Cour fédérale la procédure que l'ONE appelait «audience publique *ex parte*»[360].

Les confrontations de ce genre ont cependant été relativement rares, puisque l'ONE a soigneusement entretenu ses relations avec les entreprises. Ces relations reposent, comme nous l'avons indiqué, sur des échanges officieux de renseignements soit directement entre l'Office et les sociétés, soit indirectement au moyen des associations professionnelles et industrielles.

(b) Les provinces

Les provinces ont également fait l'objet de l'attention de l'ONE au moyen de consultations officieuses, d'échange de renseignements et d'avis de demandes. Dans ce cas-ci, la motivation peut être légèrement différente. Les provinces ou organismes provinciaux qui se sentaient visés n'ont pas hésité à porter plainte directement au Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources ou à d'autres Ministres[361]. En conséquence, l'ONE semble tenir à éviter des situations qui peuvent lui amener une publicité défavorable et causer des pressions politiques visant à amener des changements dans ses pratiques et dans sa procédure. Ainsi, récemment, l'ONE a répondu favorablement aux plaintes que la British Columbia Energy Commission et la province d'Ontario ont formulées parce que le contre-interrogatoire n'allait pas être permis lors des audiences sur les approvisionnements et les possibilités de livraison du gaz naturel[362]. En général, l'Office a opposé une forte résistance aux tentatives provinciales qui consistaient à contester les procédures et qui visaient à forcer l'ONE et le Gouvernement à modifier leur politique[363].

(c) Les nouveaux types d'intérêts

Les autres types d'intérêts n'ont pas eu autant de succès dans les procédures de l'ONE. Les particuliers, comme les cultivateurs dont les

terrains sont touchés par les pipelines projetés, ont été tolérés dans la mesure où ils parlaient au bon moment et pas trop longtemps[364]. A plusieurs reprises, l'ONE a déclaré que les intérêts des particuliers doivent céder le pas à la nécessité et à la commodité publiques quand celles-ci sont bien établies[365].

Les associations agricoles ont plus de succès, maintenant que certaines d'entre elles, comme la Fédération ontarienne des agriculteurs, ont comparu plusieurs fois devant l'Office et ont établi leur rôle et leur crédibilité[366]. Cependant, d'autres groupements représentant les intérêts de certains consommateurs résidentiels[367], de conservationnistes[368] et de nationalistes économiques[369] n'ont guère reçu d'encouragement. Ils doivent surveiller dans les journaux les avis d'audiences qui traitent des sujets qui les concernent, puis se préparer sans pouvoir tirer parti d'une base de renseignements existants comme celle dont disposent les compagnies régies et les gouvernements. Ils ne bénéficient pas non plus de consultations et d'échanges préalables de renseignements avec les membres et le personnel de l'Office. Tous ces groupements n'ont que des ressources limitées, pour faire face à une gamme d'activités généralement assez large. Il est difficile pour eux d'être aussi bien organisés que ne le sont les entreprises et le gouvernement.

Les membres de ces associations d'intérêt public ont tendance à croire que la plupart des membres de l'Office, à cause de leur expérience et de leurs attitudes, n'attacheront guère d'importance aux intérêts qu'ils représentent et ne donneront guère de poids à la preuve présentée[370]. C'est peut-être ce qui a amené les associations de consommateurs à se désintéresser des audiences de l'ONE en matière de taux et à se tourner vers les procédures des organismes provinciaux où l'on étudie le détail des tarifs résidentiels et institutionnels qui sont d'un intérêt immédiat pour les consommateurs.

Les associations de protection de l'environnement ont éprouvé des frustrations semblables. On peut donner comme exemple le traitement accordé à la preuve sur le calcul du coût social d'une exportation de force motrice projetée par l'Hydro Ontario, preuve fournie par Enquête Pollution et l'Association des consommateurs du Canada dans une intervention faite conjointement devant l'ONE[371]. L'Office a tout simplement rejeté la méthode et le calcul en disant que l'on ne pouvait pas s'y fier, même si cette preuve concordait avec la méthode suggérée par l'Office lui-même au cours d'une audience antérieure, et n'avait pas été sérieusement mise en doute par le contre-interrogatoire[372].

Le coût élevé de la participation aux procédures officielles de l'ONE est un autre problème pour les parties et les intervenants représentant des intérêts nouveaux[373]. Ils ont trouvé qu'il est pratiquement nécessaire d'être représenté par un avocat dans les procédures décisionnelles de l'Office ainsi que dans ses procédures de réglementation, comme celles qui ont cours lors des audiences sur les approvisionnements et les possibilités de livraison du gaz. Il faut des connaissances techniques et scientifiques pour étudier les demandes et les autres documents pertinents, préparer des témoignages, préparer des questions et fournir des conseils pour le contre-interrogatoire. Même les frais de 60 cents par page exigés par l'ONE pour la transcription quotidienne, qui atteint souvent des milliers de pages au cours d'une audience, peuvent devenir onéreux[374].

L'information, tant théorique que concrète, est particulièrement importante pour une participation efficace aux audiences du type enquête, comme celles sur les exportations de pétrole, où l'Office cherche à obtenir des opinions sur des questions de politique. Jusqu'ici, l'ONE a décidé de ne pas accorder d'aide financière aux intervenants qui représentent l'intérêt public, même si cela pouvait améliorer la qualité et l'utilité de leur participation[375].

En conséquence, avant les audiences sur le pipeline de la Vallée du Mackenzie, il y avait relativement peu d'intervenants représentant l'intérêt public devant l'ONE. Ceux, peu nombreux, qui se sont présentés ont eu la permission de participer. Et l'ONE est très conscient des problèmes qui peuvent résulter de leur présence. La possibilité d'une prolifération des particuliers et des parties d'intérêt public[376] ainsi que la possibilité d'un formalisme excessif de la procédure[377] ont fait l'objet d'une discussion au sein de l'Office. Mais on n'a encore ni mis au point, ni pleinement étudié des techniques particulières permettant de satisfaire les intervenants qui représentent l'intérêt public d'une façon efficace et juste[378].

PARTIE 4

Résumé des principales conclusions

(1) Étant donné que les pouvoirs conférés à l'ONE par la Loi lui donnent un contrôle considérable de l'industrie canadienne du pétrole et du gaz naturel, et étant donné que ses fonctions consultatives permettent à l'Office de jouer un rôle politique et consultatif important dans presque toutes les activités fédérales qui ont trait à l'énergie, l'Office national de l'énergie est un tribunal important qui touche la vie de tous les Canadiens.

(2) La charge de travail de l'ONE dans ses fonctions de régulation et de consultation a augmenté de façon spectaculaire au cours des trois dernières années. Le nombre total de certificats, de licences, d'ordonnances et de permis délivrés par l'Office en 1973 était presque le double de celui de 1972. Cette augmentation est due en grande partie au fait que la compétence de l'ONE en matière de régulation ait été étendue à l'exportation du pétrole et des produits du pétrole. On peut prévoir que le nouvel essor des activités ayant trait au pétrole, ainsi que le travail sur des questions liées aux pénuries d'énergie, vont augmenter encore l'activité et la croissance de l'ONE.

(3) Toutes les activités de l'ONE sont fortement influencées par le Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources ainsi que par les autres membres du Cabinet fédéral. En vertu de la Loi et des Règlements sur l'ONE, la délivrance des licences d'exportation et des certificats de commodité et de nécessité publiques est soumise à l'approbation du Cabinet. En outre, il existe un contact permanent et

étroit entre les membres et le personnel de l'Office d'une part et les ministres du Cabinet d'autre part (particulièrement le Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources) étant donné l'obligation qu'impose la Loi à l'Office de surveiller tous les aspects de l'énergie relevant de la compétence fédérale et de conseiller le Ministre à sa demande. Certains faits montrent que, par le moyen de ce processus de consultation, les gestes posés par l'ONE qui risquent d'avoir une influence sur le Ministre ou sur les autres membres du Cabinet, de quelque façon que ce soit, font d'abord l'objet d'une discussion avec les hauts fonctionnaires concernés. La demande d'exportation d'éthylène présentée par la Dow Chemical of Canada Ltd et la demande de prolongement de l'oléoduc de Sarnia à Montréal présentée par l'Interprovincial PipeLine Ltd laissent entendre qu'il y a des consultations préalables entre l'Office et le Cabinet lorsque des demandes constituent un précédent. Il s'agit de demandes impliquant soit l'ouverture d'un nouveau marché majeur d'énergie (canadien ou d'exportation) ou la mise au point de nouvelles sources majeures d'énergie.

(4) Tous les membres actuels de l'Office sont des professionnels compétents, formés dans les domaines du génie, de l'économique ou de la finance. Tous ont une solide expérience des entreprises ou une expérience connexe. Leur expérience et leur formation permettent aux membres de l'Office de comprendre très facilement le point de vue des entreprises qu'ils régissent. Les mêmes hypothèses de base concernant l'aménagement et l'utilisation de l'énergie semblent caractériser la pensée des deux groupes. Cependant, parce que la plupart des membres de l'Office ont une expérience considérable de la fonction publique et à cause du contact étroit qui existe entre l'Office et le Cabinet de par sa fonction consultative, il faut, selon nous, d'abord tenir compte du point de vue politique et bureaucratique des membres de l'Office pour comprendre la façon dont se prennent les décisions de l'ONE plutôt que de spéculer sur l'influence directe des entreprises.

(5) Les critères de décision que l'on trouve dans la *Loi sur l'ONE*, dans les règlements et dans les déclarations de politique gouvernementales sont vagues et n'aident guère à analyser les décisions de l'ONE. L'Office n'a pas réussi à mettre au point des critères clairs et complets pour les décisions en matière d'exportation et de réglementation des taux. Même pour les décisions approuvant des installations, aucun critère n'a été formulé, bien qu'on exige des renseignements détaillés de la part des requérants en matière d'installations et d'exportation. Les décisions se prennent selon la valeur de chaque cas, eu égard à ce que les membres de l'Office croient être les préoccupations et les préférences du Cabinet en général et du Ministre de l'Énergie, des

Mines et des Ressources en particulier. On se fonde également sur les décisions antérieures de l'Office et sur les décisions d'autres organismes responsables de l'énergie (en particulier la *Federal Power Commission* américaine).

(6) Les défenseurs de l'intérêt public, y compris les associations de consommateurs et de conservationnistes, n'ont eu que peu d'influence sur les politiques, les pratiques et la procédure de l'ONE. Cependant, les efforts de ces associations, de même que l'évolution de la situation et de l'opinion au Canada en matière économique et sociale ont amené l'Office à se poser des questions qui pourraient rendre un jour l'Office plus apte à répondre aux besoins des associations qui sont touchées indirectement mais de façon significative par ses décisions.

(7) Avant l'arrêt Dow Chemical en août 1974, le contrôle judiciaire n'avait que peu d'effet sur la politique, la pratique et la procédure de l'Office national de l'énergie. Mais l'arrêt Dow Chemical et par la suite celui de la Union Gas ont démontré qu'un contrôle judiciaire rapide et efficace de la procédure de l'ONE (même une fois en marche) peut être obtenu en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale*. Ces causes montrent également que même des procédures intentées en vue d'un contrôle judiciaire mais qui ne réussissent pas, peuvent procurer une meilleure position de négociation en matière d'énergie au niveau politique. L'effet du contrôle judiciaire sur la procédure de l'ONE est plus certain et plus visible dans la procédure de régulation qui est établi par la suite.

(8) Il n'est toujours pas certain que la Loi oblige l'Office à tenir des audiences publiques pour les demandes visant les installations, les exportations et les taux. On peut donner à l'arrêt Dow Chemical une interprétation selon laquelle les demandes d'exportation requièrent la tenue d'une audience publique. Cependant, puisque la Loi ne comporte pas de termes impliquant clairement l'obligation, le jugement peut tout simplement signifier que l'audience doit être pleine et juste lorsque l'ONE a décidé de tenir une audience publique.

(9) La procédure adoptée par l'Office pour les audiences publiques relatives aux demandes est très formelle et se fonde dans une large mesure sur le modèle de la procédure judiciaire. Bien que cette façon de faire se soit avérée satisfaisante pour les entreprises et le gouvernement, un certain nombre de plaintes ont été émises par des représentants d'associations d'intérêt public et par d'autres nouveaux intervenants. Ces parties se sont objectées plus particulièrement à:

(i) L'insuffisance des avis d'audience dans les journaux, et l'incompréhensibilité de langage technique des ordonnances d'audience;

(ii) Le formalisme excessif des audiences qui exige la représentation par un avocat pour une participation pleine et efficace;

(iii) De longues consultations *ex parte* entre le personnel (et parfois les membres) de l'Office et les demandeurs et d'autres représentants des entreprises et du gouvernement, mais non avec les représentants des associations d'intérêt public;

(iv) L'apparence de préjugé favorable aux entreprises de la part des membres et du personnel de l'Office;

(v) Le coût excessif de la participation efficace aux audiences et l'absence de dispositions permettant de financer les interventions d'intérêt public;

(vi) La pratique de l'ONE de considérer toutes les études internes et certains autres documents pertinents à certaines demandes comme confidentiels.

(10) Puisque l'ONE n'a jamais refusé d'entendre des présentations pertinentes aux demandes dont il était saisi, le droit de participer aux procédures de l'ONE n'a pas été un problème. Cependant, il y a certaines indications selon lesquelles la préoccupation concernant le nombre excessif d'intervenants dans le cas de certaines demandes pourrait amener éventuellement l'ONE à exercer son pouvoir discrétionnaire de décider qui est une partie intéressée aux fins d'une demande visant des installations. Si ceci est fait en se fondant sur un critère étroit visant à décider qui est une «partie intéressée», la participation des intervenants d'intérêt public et des autres nouveaux intervenants pourrait être très sérieusement limitée. Puisque l'article 45 parle de pouvoir discrétionnaire, un tel procédé serait très difficile à contester.

(11) Les procédés mis au point pour éviter des retards excessifs dans l'étude des demandes ont généralement donné satisfaction à l'ONE et aux intérêts participants. Cependant, les procédés d'accélération des procédures et de limitation des audiences mis au point pour traiter les demandes d'approbation de taux, ainsi que les procédés d'ordonnance et d'exemption utilisés pour les demandes de licences et de certificats, pourraient résulter en des abus de procédure. L'utilisation de ces procédés est fondée sur le consentement tacite des intérêts en cause dans le monde de l'industrie et du gouvernement. Étant donné la participation très limitée jusqu'à maintenant, des parties d'intérêt public, l'opportunité générale de ces procédés n'a pas encore été évaluée. En outre, la décision dans l'arrêt Dow Chemical pourrait

bien limiter les possibilités d'accélération dans le cas des demandes relatives à des installations majeures et à des licences d'exportation.

(12) Les audiences de type «inquisitoire» se sont avérées une technique satisfaisante permettant la participation officielle du gouvernement et des entreprises, ainsi que des parties d'intérêt public, à l'élaboration par l'ONE de critères relatifs à la mise sur pied d'une politique concernant divers domaines de son activité de régulation. Ces enquêtes ont également permis au gouvernement de soumettre des questions générales de politique à la discussion avant d'exercer un choix parmi les options possibles. Mais les associations d'intérêt public et les particuliers ont souvent été dépourvus de ressources suffisantes pour leur permettre une participation efficace à ces procédures.

(13) Il y a de fortes indications selon lesquelles la politique de l'ONE relative à la mise en oeuvre des projets, qui est fondée sur des «recommandations» officieuses et sur l'auto-surveillance qu'effectuent les entreprises, n'a pas été efficace. Dans le cas de la construction d'installations, il y a peu d'assurance que les exigences de la Loi et les conditions des certificats qui régissent les procédés de construction, lesquelles sont conçues pour réduire les répercussions sur l'environnement et sur la communauté, seront convenablement mises à exécution en l'absence d'une inspection permanente sur le terrain et sans qu'une autorisation claire ne soit donnée aux inspecteurs afin qu'ils puissent émettre des ordres pour corriger des situations d'urgence.

ÉTUDE DE CAS N° 1

La demande de licence d'exportation présentée par la St. Lawrence Power Company en juin 1974

I. LA DEMANDE

Le 1er juin 1974, la St. Lawrence Power Company a adressé une demande à l'Office national de l'énergie afin d'obtenir une licence d'exportation lui permettant d'exporter aux États-Unis un maximum de cent cinquante gigawatts-heure d'électricité interruptible par année[379]. Cette demande a été faite parce qu'une autre société d'exploitation d'énergie, la Cedars Rapids Transmission Company, a décidé de ne pas renouveler sa licence d'exportation à la fin de l'année 1973.

La Cedars s'était engagée par contrat avec l'Hydro-Québec à acheter, jusqu'en 1999, cinquante-six megawatts à un prix très avantageux. La ligne de transmission de la Cedars s'étend de la centrale Cedars de l'Hydro-Québec jusqu'à Cornwall en Ontario et ensuite jusqu'en territoire américain. A Cornwall, une dérivation alimente la St. Lawrence Power Company, la société distributrice d'énergie de la région de Cornwall. Depuis 1912, la Cedars avait utilisé cette ligne, en vertu de diverses autorisations, pour l'exportation de l'énergie. Toutefois, à mesure qu'augmentait la demande à Cornwall, il restait de moins en moins d'énergie disponible pour l'exportation. En 1973, la Cedars a décidé qu'il ne valait plus la peine d'obtenir des licences d'exportation pour le peu d'excédent d'énergie disponible en dehors des heures de pointe et a décidé de ne pas renouveler sa licence d'exportation.

Le contrat de la St. Lawrence Power avec la Cedars autorisait l'achat de cinquante-cinq megawatts jusqu'à pleine capacité. Le taux de charge dans la région de Cornwall étant d'approximativement soixante-dix pour cent, il demeurait un excédent d'énergie interruptible disponible en dehors des heures de pointe. La demande de la St. Lawrence portait sur cet excédent d'énergie. La Niagara Mohawk Power Corporation, une importante société distributrice d'énergie de New-York, la société parente de la St. Lawrence Power Company, devait être la récipiendaire de l'énergie exportée.

La demande ne comportait aucun caractère exceptionnel. Le seul aspect qui sortait un peu de l'ordinaire était le fait que la St. Lawrence Power Company n'avait jamais fait de demande pour obtenir une licence d'exportation. Le personnel de l'Office connaissait peu la société et par conséquent s'est senti obligé d'étudier la demande plus scrupuleusement qu'à l'ordinaire[380].

Une étude méticuleuse faite par le personnel n'a pu révéler de lacunes dans la demande mais a donné lieu au commentaire selon lequel la société n'avait encore reçu aucune information lui permettant de savoir si l'Hydro-Ontario s'intéressait à l'énergie que la St. Lawrence se proposait d'exporter. La Direction des finances de l'Office mettait en cause le droit de la St. Lawrence, selon les termes de son contrat avec la Cedars, d'obtenir de l'énergie excédentaire aux besoins de la région qu'elle desservait. Ces questions étaient des questions de fond et devaient donc faire l'objet d'une audience[381]. On a donc prévu une audience qui devait avoir lieu le 20 août 1974 à Cornwall[382].

II. L'AUDIENCE

L'audience non plus n'avait rien d'extraordinaire. Aucune question nouvelle n'a été soulevée à la réunion préparatoire de l'Office et de son personnel le 13 août 1974. Le membre de l'Office que l'on avait chargé de juger la demande avait déjà passé en revue avec les membres du personnel une liste de questions à poser en contre-interrogatoire. Lors de la réunion il a proposé plusieurs questions supplémentaires. On s'attendait à une audience assez brève puisque l'Office n'avait reçu aucun avis d'intervention et qu'on ne s'attendait d'ailleurs à aucune intervention importante[383].

L'audience n'a duré qu'une demi-journée. Le demandeur a fait entendre trois témoins qui ont été contre-interrogés par l'avocat de

l'Office. L'avocat de la demanderesse a appelé les trois témoins un par un plutôt qu'ensemble comme cela se fait habituellement devant l'Office. Cette façon de procéder semblait avoir avant tout pour but de faire durer l'audience.

Aucun intervenant ne s'est présenté. Cependant l'Office a reçu au moins un mémoire écrit[384] et l'on a présenté des lettres des avocats des ministres ontariens et québécois de l'énergie afin de prouver que ceux-ci n'interviendraient pas. On a déposé également une lettre de l'avocat de l'Hydro-Ontario déclarant que l'Hydro-Ontario n'avait pas besoin de l'excédent d'énergie que la St. Lawrence désirait exporter et ne s'opposait pas à la demande à condition que la nouvelle licence reproduise certaines conditions que contenait l'ancienne licence de la Cedars[385]. L'Office et la demanderesse ont donc été les seuls participants à l'audience.

III. LA DÉCISION

Conformément à ce qui était apparemment la pratique ordinaire, le membre de l'Office qui avait présidé l'audience s'est joint au personnel, le lendemain de l'audience, afin de discuter les grandes lignes du rapport qui serait remis à l'Office et pour confier la rédaction de ses diverses parties à des membres du personnel. Dans ce cas-ci, le coordonnateur du personnel de la Direction du génie électrique avait déjà préparé un projet de rapport qui recommandait d'accorder une licence d'exportation et qui en précisait les termes et conditions. Le membre de l'Office qui avait présidé l'audience a laissé savoir qu'il était disposé à recommander qu'on accorde la licence. Il ne restait donc plus qu'à revoir le projet de rapport. On a discuté de cette question et on a ensuite fixé un délai pour que le coordonnateur du personnel puisse faire des commentaires supplémentaires.

L'Office a étudié le rapport lors de sa réunion ordinaire le 26 août 1974 et l'a adopté[386] en ajoutant ce qui suit:

> L'Office, ayant reçu et étudié le rapport du membre président de l'audience fait conformément à l'article 14 de la loi et, à la lumière de ce rapport se déclarant satisfait eu égard à toutes les questions qui lui sont apparues pertinentes, fait siennes les conclusions dudit rapport ainsi que sa décision sur la demande[387].

Il n'y a eu cependant aucune discussion portant sur le fond du rapport sauf quelques questions posées par plusieurs membres de l'Office quant à la signification de certaines expressions techniques.

IV. LES QUESTIONS DE PROCÉDURE

a) Les rapports entre l'Office et son personnel

Le présent cas illustre le fonctionnement de la procédure de l'Office lorsqu'il s'agit de demandes qui ne sortent pas de l'ordinaire. Le conseiller juridique de l'Office, le membre de l'office choisi pour présider l'audience et le personnel se sont consultés avant l'audience. Dans le présent cas le membre de l'Office a participé très activement aux discussions qui ont précédé l'audience en révisant les questions que l'on se proposait de poser aux témoins de la demanderesse et en suggérant des questions supplémentaires.

Dans quelle mesure le membre de l'Office qui préside l'audience devrait-il en tant que personne exerçant des fonctions judiciaires, consulter préalablement le personnel et l'avocat de l'Office sur le fond de la demande?

Le fait de participer à ces discussions et particulièrement de collaborer à la préparation du contre-interrogatoire de l'avocat de l'Office amoindrit-il sa discrétion ou soulève-t-il une possibilité de partialité ou de préjugé? Comme l'indiquent d'autres études de cas, les membres de l'Office ne sont pas tous du même avis là-dessus. Les opinions exprimées toutefois par divers employés du contentieux de l'Office laissent entendre clairement qu'ils sont d'avis que les membres de l'Office qui président les audiences ne devraient pas participer activement aux réunions préparatoires du personnel.

b) Les pouvoirs d'un membre de l'Office siégeant seul

La *Loi sur l'Office national de l'énergie* précise que le quorum de l'Office est constitué de trois membres[388]. Cependant, l'article 14(1) prévoit que:

> L'Office ou le président peut autoriser n'importe lequel des membres à faire un rapport à l'Office sur tout sujet ou question découlant des opérations de l'Office, et la personne ainsi autorisée a tous les pouvoirs de l'Office pour recueillir des témoignages ou acquérir les renseignements nécessaires aux fins de ce rapport. Sur présentation d'un tel rapport à l'Office, on peut l'adopter à titre d'ordonnance de l'Office ou il peut être autrement statué sur ledit rapport selon que l'Office l'estime opportun.

C'est en vertu de cet article qu'un seul membre de l'Office présidait l'audience lors de la demande de la St. Lawrence.

Dans le présent cas et dans des cas semblables qui ont eu lieu dans le passé, il semble que l'approbation du rapport du membre présidant l'audience par le quorum de l'Office n'ait été qu'une simple formalité. Est-il juste dans ces conditions de parler d'une véritable décision de l'Office? Si l'on ne fait «qu'accepter» sans discussion le rapport du membre président, ne pourrait-on prétendre que l'Office a refusé d'assurer sa compétence en déléguant son pouvoir décisionnel à un de ses membres[389]?

Le contentieux de l'Office est au courant de ce problème. Il a été signalé lors de la réunion qui a suivi l'audience relative à la demande de la St. Lawrence au cours d'une discussion portant sur la question de savoir si le membre président pouvait soumettre son propre rapport «final» à l'Office ou si l'Office pouvait le modifier et s'en servir ensuite comme fondement pour son propre rapport final. Le conseiller juridique de l'Office a fait observer que l'Office devrait adopter une politique pour régler cette question. De toute façon, le rapport final doit indiquer qu'il s'agit du rapport de l'Office et doit porter les signatures d'au moins trois membres de l'Office afin de satisfaire aux exigences du quorum.

ÉTUDE DE CAS N° 2

La demande de prolongement d'un pipeline présentée par l'Interprovincial Pipe Line Limited

I. LES ANTÉCÉDENTS DE LA DEMANDE[390]

Dès le début de l'année 1973, le marché canadien du pétrole a subi des changements importants dans les approvisionnements et les prix. Une forte demande d'exportation a influencé l'approvisionnement des raffineries canadiennes. Le gouvernement a réagi en imposant des restrictions à l'exportation du pétrole brut en mars 1973[391] et une taxe d'exportation en octobre 1974[392].

En ce qui a trait aux produits, la hausse des prix et l'incertitude quant aux approvisionnements ont créé une situation au sein de laquelle la vente des produits pétroliers importés n'était plus rentable au prix courant du marché. Des conditions d'exportation de plus en plus favorables vers les États-Unis menaçaient les approvisionnements canadiens. La probabilité d'une pénurie dans les approvisionnements d'hiver d'huile à chauffage en Ontario et dans l'Est du Canada est alors apparue.

L'O.N.E. a réagi en adoptant diverses mesures. Il a encouragé les raffineries à augmenter la production de mazout en augmentant leur capacité et en donnant une orientation différente à la production. Les restrictions imposées à l'exportation ont finalement été étendues à l'essence à moteur et aux distillats de densité moyenne[393] et ensuite au carburant lourd[394] ainsi qu'au propane et au butane[395].

La reprise des hostilités au Moyen-Orient et la diminution de la production du pétrole qui en résulta ainsi que les embargos imposés par les États arabes producteurs de pétrole ont aggravé ces problèmes. Les approvisionnements en pétrole des régions situées à l'est de la Vallée de l'Outaouais, importé en vertu de la politique nationale de pétrole qui était en vigueur à cette époque, étaient ménacés.

Le gouvernement fédéral a pris des décisions concernant sa politique, entre autres celle de faciliter le transport du pétrole brut de l'Ouest vers les raffineries de l'Est par le Canal de Panama et vers Québec par la voie maritime du Saint-Laurent. On a créé un Office de répartition des approvisionnements d'énergie, doté de vastes pouvoirs quant à la répartition des approvisionnements en cas d'urgence[396]. La politique nationale du pétrole a été réaffirmée et modifiée de façon à assurer l'approvisionnement de l'Est du Canada en transportant le pétrole brut de l'Ouest vers les raffineries de Montréal. Cela impliquait le prolongement du réseau de pipelines qui existait déjà. D'autres facteurs aussi ont été considérés. Comme le déclarait le Premier Ministre à la Chambre des Communes, le 6 décembre 1973:

> . . .sans cet oléoduc, le gouvernement ne saurait garantir que le marché canadien du pétrole sera suffisant pour permettre la mise en valeur des sables bitumineux et des autres sources canadiennes d'approvisionnement.
>
> Le gouvernement fédéral prend toutes les mesures nécessaires pour que la construction de l'oléoduc soit entreprise aussitôt que possible. Le gouvernement a donné instruction à la Corporation commerciale canadienne de s'assurer si l'exécution du projet pourrait être accélérée de quelque façon en plaçant immédiatement ses commandes d'acier ou de conduits. Si le ministre rapporte que pareille démarche s'avérait utile, le gouvernement ordonnera qu'elle soit faite sur-le-champ. L'acier ou les conduits ainsi commandés seraient revendus au prix coûtant à ceux qui entreprendraient la construction du pipeline. Évidemment, aux termes de la loi, l'Office national de l'énergie doit, avant que les travaux soient entrepris, tenir des audiences et s'assurer que le trajet proposé, les dispositions financières et les tarifs projetés auront été déterminés au mieux de l'intérêt public, et que des indemnités satisfaisantes seront versées pour les droits de passage. Le gouvernement a demandé à l'Office de procéder avec toute la célérité compatible avec la loi[397].

On a entamé des discussions avec les représentants provinciaux[398] et des représentants de l'Interprovincial Pipeline Limited, société qui exploitait le système de pipeline de pétrole brut de l'Ouest du Canada[399].

II. LA CONSULTATION PRÉALABLE À LA DEMANDE

Au début du mois de décembre 1973, une réunion a eu lieu au bureau du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources naturelles[400]. Parmi les personnes présentes se trouvaient le ministre, le président et le secrétaire-trésorier de l'Interprovincial Pipe Line Limited, un représentant de la Wood Gundy Limited (conseiller financier), le sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Resources, les deux adjoints administratifs du ministre et deux membres de l'Office national de l'énergie. Le but de la réunion était de discuter avec l'Interprovincial Pipe Line Limited de l'intention du gouvernement de prolonger jusqu'à Montréal le réseau de pipeline utilisé pour le transport du pétrole brut.

Le ministre et les fonctionnaires présents ont exposé la position du gouvernement à l'endroit du pipeline. Selon eux, la canalisation devait avoir un diamètre de trente pouces et une capacité initiale de deux cents à deux cent cinquante Mb/j et une possibilité d'accroissement en cas d'urgence. Le pétrole allait probablement être pris à même les exportations étant donné la possibilité plutôt minime d'un accroissement de la production de pétrole brut dans l'Ouest du Canada. La discussion a porté également sur les mérites respectifs de divers tracés et sur la question épineuse du financement. L'Interprovincial avait des préoccupations bien définies. La compagnie voulait que le gouvernement garantisse son émission d'obligations et convienne d'un tarif différentiel entre Sarnia et Montréal. Les représentants de la compagnie estimaient qu'un accord sur ces points était essentiel à la rentabilité du prolongement du pipeline. Le Ministre n'était pas prêt, à l'époque, à contracter des engagements spécifiques.

Quelques jours plus tard, trois membres de l'Office national de l'énergie se sont réunis avec le sous-ministre de la Défense nationale[401] qui avait été nommé coordonnateur du gouvernement chargé d'accélérer la construction du pipeline. En tant que chef d'une équipe de travail formée de fonctionnaires de plusieurs ministères, y compris ceux de l'Environnement et des Finances, il tenait à établir une «liaison» avec l'Office national de l'énergie. Cela était fait dans le but de permettre que la demande soit présentée à l'Office le plus rapidement possible afin que le pipeline puisse être prêt à la fin de 1975. Les membres de l'Office l'assurèrent que l'ONE collaborerait dans la mesure du possible.

Au début de janvier 1974, l'Office a nommé un coordonnateur du personnel en prévision de cette demande et a désigné des représentants du personnel des diverses directions. On a commencé à étudier les diverses façons de construire le pipeline en suivant différents tracés. Une des études portait sur le mécanisme de la société de la Couronne qu'on avait utilisé en 1956 pour construire le tronçon nord-ontarien du premier pipeline transcanadien et sur les possibilités d'appliquer ce mécanisme au financement d'un pipeline dans le nord de l'Ontario depuis Gretna, au Manitoba, jusqu'à Montréal.

La première réunion préliminaire du personnel relative à la réception et à l'analyse de la demande prévue a eu lieu le 22 janvier 1974. Le 11 février, le personnel et deux membres de l'Office se sont réunis avec le président, le secrétaire-trésorier et l'avocat de l'Interprovincial afin de discuter d'un projet de demande[402]. Les représentants de la compagnie ont exprimé une certaine inquiétude quant à la position que prendraient les protecteurs de l'environnement à l'audience. Ils craignaient que ceux-ci ne critiquent la compagnie pour des pratiques passées qui, selon l'avis des représentants de la compagnie, n'avaient pas causé des dommages importants à l'environnement. Les représentants de l'Interprovincial souhaitaient que l'Office traite raisonnablement et rapidement ces questions. Ils ont proposé que d'autres réunions aient lieu avec le personnel de l'Office afin de résoudre des problèmes spécifiques.

La compagnie désirait également être assurée que l'on ne poserait pas à l'audience des questions sur son choix du tracé. Les membres de l'Office qui étaient présents lui ont fait savoir que l'ONE n'obligerait pas l'Interprovincial à justifier son choix de tracé dans la demande même. Ils ont suggéré néanmoins que la compagnie se prépare à faire valoir son choix à l'audience puisque l'on s'attendait de façon presque certaine à ce que des intervenants soulèvent la question. On a discuté de l'utilité possible d'un communiqué de presse dans lequel elle exposerait les raisons qui ont motivé le choix du tracé de Sarnia.

En donnant des conseils préliminaires à l'Interprovincial les membres de l'Office ont affirmé clairement que l'ONE allait étudier cette demande sans se départir de ses pratiques habituelles. On a averti la compagnie de ne pas présumer que l'Office se satisferait d'une preuve inférieure à l'appui de la demande pour la seule raison que le gouvernement avait déjà informé l'I.P.L. de ce que l'on attendait d'elle. Le personnel de l'Office a signalé l'importance pour l'ONE, dans le cas d'une demande soulevant des questions aussi délicates, de manifester la plus grande prudence à l'égard des renseignements qui peuvent être présentés à titre «confidentiel» ou «officieux».

Au cours des mois suivants, il y a eu un certain nombre de rencontres entre le personnel de l'I.P.L. et des fonctionnaires de l'Office. Ces rencontres ont porté en bonne partie sur les effets possibles du pipeline projeté sur l'environnement. La raison pour laquelle on a probablement attaché autant d'importance à cette question était sans doute la création récente par l'Office d'un groupe chargé de l'environnement au sein de la direction du génie. Ce groupe a été créé à la suite d'une décision de l'Office de tenir compte des facteurs relatifs à l'environnement dans l'accomplissement de ses fonctions de régulation et de consultation[403].

Le groupe de l'environnement avait préparé un projet de principes directeurs en matière de protection de l'environnement. Cependant, ni les règlements ni les règles de pratique et de procédure de l'Office n'avaient jusqu'alors prévu d'exigences concernant la présentation de renseignements précis en matière d'environnement. La direction du Génie a signalé que l'on avait exigé de la Cochin Pipeline Limited un rapport détaillé sur la question de l'environnement lorsque cette compagnie avait formulé une demande de prolongement de pipeline en 1973[404]. On avait aussi demandé à la Westcoast Transmission de fournir des renseignements supplémentaires ayant trait à l'environnement lors d'une récente demande[405]. La direction a signalé également les débats qui étaient soulevés dans la presse au sujet des répercussions du pipeline proposé par l'I.P.L. et des différents tracés sur l'environnement.

La direction a recommandé à l'Office que la requérante lui soumette un rapport portant sur les questions écologiques, en suivant comme modèle le projet de principes directeurs établi par le groupe de l'environnement. L'Office y a consenti et il a demandé à l'Interprovincial de présenter ce rapport.

Le 22 mars 1974 on a soumis à l'O.N.E. les trois premières parties de la demande de l'Interprovincial Pipeline Limited. La lettre qui accompagnait la demande promettait que la quatrième partie, traitant des répercussions sur l'environnement, serait déposée durant la première semaine du mois d'avril.

III. LA DEMANDE ET LES AUDIENCES

a) L'étude de la demande

Le personnel de l'Office national de l'énergie a étudié la demande avec une célérité étonnante. Les documents ont été reçus un vendredi. Le mardi suivant, le 26 mars, le secrétaire de l'Office a demandé que le

personnel présente ses commentaires sur la demande au plus tard à midi, le mercredi 27 mars. Ce délai a pu être respecté; cependant, à cause de sa courte durée, la plupart des commentaires n'ont été soumis qu'à titre préliminaire.

L'étude faite par le personnel a révélé plusieurs lacunes dans la demande. Cependant lorsque l'Office a étudié la demande lors de sa réunion du 28 mars, on a signalé qu'il n'y avait pas de lacunes et on a fixé une audience pour le 7 mai 1974. On devait traiter par voie de correspondance de la question des lacunes plutôt que par la procédure normale et plus formaliste du constat de lacunes de façon à accélérer le règlement de la question. D'ailleurs, cela a été fait dans la même lettre qui demandait à l'Interprovincial de produire un rapport relatif à l'environnement. Parmi les lacunes on signalait l'absence de précisions quant à l'identité et à la capacité des raffineries de Montréal qui allaient être désservies par le pipeline projeté.

On a alors commencé les démarches ordinaires de préparation à l'audience. Les membres désignés pour siéger à l'audience se sont réunis le 22 avril avec le personnel pour étudier la demande et de nouveau le 3 mai pour réviser le projet d'interrogatoire préparé par le personnel[406]. Entre temps, le 16 avril, l'Interprovincial a soumis la quatrième partie de sa demande, partie qui traitait des répercussions sur l'environnement.

b) Les observations des autres ministères

Les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement ont préparé des commentaires officieux sur le rapport de l'Interprovincial relatif à l'environnement. Agriculture Canada a soumis ses commentaires au personnel de l'O.N.E. Le ministre de l'Agriculture n'avait pas l'intention de produire une présentation officielle et croyait que l'Office ne pouvait tenir compte que des renseignements produits lors de l'audience.

Le rapport d'Environnement Canada a été transmis de façon officieuse à l'Office. Le comité interne qui a produit le rapport n'était pas favorable à ce que le ministère intervienne lors de l'audience ni à ce que le ministre de l'Environnement soulève la question devant le Cabinet parce qu'il n'y aurait probablement aucune répercussion importante sur l'environnement. Cependant le comité a proposé que le ministère appuie la formation d'une équipe multi-disciplinaire de contrôle de l'environnement afin de surveiller la construction du pipeline.

A l'époque où l'audience a débuté, (le 14 mai, 1974, à Ottawa), on avait reçu 15 interventions. Celles-ci comprenaient des mémoires soumis par les provinces d'Ontario et de Québec, par divers représentants des industries du pétrole et du gaz, par la fédération ontarienne de l'agriculture, par le comité pour un Canada indépendant et par Monsieur Peter Lewington.

c) L'audience

Au départ, les membres de l'Office[407] désignés pour présider l'audience ont voulu établir l'ordre suivant pour entendre les intervenants:

1. Les gouvernements provinciaux.
2. Les municipalités.
3. Les fédérations comme la fédération ontarienne de l'agriculture.
4. Les associations et les compagnies.
5. Les particuliers.

Monsieur Peter Lewington, cultivateur sur la ferme duquel le pipeline devait passer, s'est opposé à l'ordre des comparutions. Il a signalé qu'un particulier comme lui comparaissait devant l'Office à ses propres frais. Selon lui, il n'était pas raisonnable de fixer la comparution des particuliers au dernier rang et de les forcer à attendre plusieurs jours. Les avocats des autres intervenants ne se sont pas opposés à ce que l'on permette à Monsieur Lewington de comparaître immédiatement après la requérante.

Ce problème, qui en est un d'importance pour des intervenants qui ont peu de ressources financières, a été résolu à la satisfaction générale. Cependant, l'avocat de l'ONE a ouvert la voie à d'autres conflits avec Monsieur Lewington lorsqu'il a déclaré:

> Franchement, le mémoire de Monsieur Lewington me cause quelques difficultés. Ce mémoire ne contient que des accusations vagues, injustifiées et selon moi injustifiables. Je ne sais franchement quoi proposer mais j'estime qu'on devra confiner Monsieur Lewington dans des limites très strictes lorsqu'il fera sa plaidoirie.

Monsieur Lewington a répondu qu'il n'aimait pas l'expression «limites strictes»[408].

Dans sa plaidoirie, Monsieur R. H. Sheasby, avocat de l'Interprovincial, a très soigneusement énoncé et circonscrit les

questions dont allait traiter la requérante. Il a fait appel à la politique gouvernementale relative au prolongement du pipeline pour limiter l'étude de la commodité et la nécessité publiques à des considérations essentiellement techniques. Monsieur Sheasby a déclaré:

> Nous traitons d'une demande de prolongement d'un réseau de pipelines afin de desservir un nouveau marché, prolongement que le gouvernement du Canada a déjà déclaré être dans l'intérêt national pour assurer l'approvisionnement en pétrole de l'Est du Canada. L'intérêt national étant établi, la preuve que nous produirons portera principalement sur des questions de dessin, d'emplacement, de méthodes de construction et de rentabilité[409].

On a tenté par la même méthode d'écarter la discussion sur la question essentielle du tracé et de ses conséquences sur l'environnement. Monsieur Sheasby a fait observer que:

> Le gouvernement fédéral a annoncé publiquement qu'il était d'accord que le prolongement de Montréal suive le tracé de Sarnia à Montréal. La province d'Ontario a officiellement déclaré qu'elle ne s'oppose pas à cette décision. Lors de l'audience la requérante produira, bien sûr, une preuve relative à la détermination de l'emplacement général sur ce tracé de la canalisation proposée. Cependant, je tiens à déclarer dès maintenant, avant la production de la preuve, que la requérante n'a effectué aucune étude de l'environnement portant sur des tracés autres que celui qui est proposé[410].

L'avocat de l'Interprovincial a ensuite signalé que l'Office n'avait jusqu'alors jamais tenu compte de l'observance par une requérante des principes directeurs en matière de protection de l'environnement formulés dans le projet de l'Office. La preuve produite par l'Interprovincial aurait eu pour but, suivant Monsieur Sheasby, de «faire état de l'intention de la compagnie de limiter le plus possible les effets sur l'environnement compte tenu de la date souhaitée par le gouvernement pour la fin des travaux». Il ajouta que la requérante désirait faire état également de son respect de l'environnement et de son intention de suivre toutes les recommandations raisonnables en vue de sa protection. D'ailleurs la plupart des pratiques et des garanties que suggéraient les intervenants faisaient déjà partie de la politique de la compagnie et avaient été incorporées dans le dessin de la canalisation partout où cela s'était montré réalisable[411].

De plus, Monsieur Sheasby a mentionné qu'à la suite de l'intervention de la province d'Ontario, qui avait manifesté certaines inquiétudes concernant le passage du tracé proposé a travers le projet de North Pickering, les représentants de la compagnie s'étaient réunis avec des fonctionnaires du gouvernement de l'Ontario. A la suite de ces dicussions on avait convenu d'un tracé différent qui traverserait la région de North Pickering, et qui convenait à l'Ontario et à l'Interprovincial[412].

Avant que les témoignages du premier groupe de témoins présentés par l'Interprovincial soient entendus, l'avocat du procureur général du Québec a présenté une requête. Cette requête avait pour but de faire déclarer irrecevables les propositions et l'argumentation du demandeur relativement aux droits et tarifs et de faire interdire que l'on introduise une preuve se rapportant à cette question[413]. L'office a décidé que les deux premiers groupes de témoins ne traiteraient pas de ces questions et que l'on pourrait remettre à plus tard l'argumentation et la décision sur cette requête.

Lorsque, le lendemain, on a plaidé cette question, l'Office a jugé en faveur de la partie de la requête du Québec qui avait pour but d'interdire au demandeur et aux intervenants de produire une preuve sur la question de savoir si les droits ou tarifs ayant rapport à la canalisation proposée étaient justes et raisonnables. L'Office a reconnu que certains éléments de preuve de cette nature pouvaient être pertinents à la question de la rentabilité de la canalisation aux termes de l'article 10, alinéa 5 de la partie 2 de l'annexe aux Règles de pratique et de procédure et de l'article 44 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Cependant l'Office a déclaré dans sa décision que le fait de rendre une décision sur la demande d'installation ne règlerait en aucune façon la question des droits et tarifs relatifs au pipeline projeté.

En présentant son premier groupe de témoins, l'avocat de l'Interprovincial a demandé qu'une modification soit apportée à la procédure ordinaire de l'Office de façon à ce que tous les témoins puissent témoigner avant d'être contre-interrogés dans le but «d'accélérer les procédures». L'Office y a consenti[414]. Ce groupe de témoins témoigna sur des aspects techniques de la demande, comme la planification, le dessin, les marchés et les réserves de pétrole. Les témoins étaient MM. A. B. Jones et C. H. Bucklee, gérants respectifs de la division de la planification et des finances et de la division du génie, de l'Interprovincial.

Un second groupe de témoins a témoigné sur les aspects du projet ayant trait à l'environnement. Les témoins étaient Monsieur O. Linton, directeur de projet pour le prolongement, qui a expliqué les politiques, les pratiques et la procédure adoptées par la compagnie afin de réduire au minimum les répercussions écologiques; Monsieur R. Dunsmore, qui a traité de questions soulevées par la fédération de l'agriculture; Monsieur D. Duncan, directeur de projet chez F. F. Slaney Environmental Consultants, qui a dirigé les études écologiques relatives à la partie ontarienne du tracé et Monsieur André Marsan, conseiller en matière d'environnement pour la partie québécoise du tracé.

Les deux premiers groupes de témoins présentés par l'I.P.L. ont été longuement contre-interrogés. La plupart des questions portaient sur les répercussions possibles de la canalisation proposée sur l'environnement. Monsieur Peter Lewington a interrogé Messieurs Buckley et Jones sur le bruit des pompes d'une station de l'I.P.L. située près de sa ferme. Monsieur Sheasby s'est immédiatement opposé parce que Monsieur Lewington, en formulant sa première question, avait déclaré que les gens du voisinage s'étaient plaints du bruit. L'Office lui a demandé de reformuler sa question.

Monsieur Ronald White, qui représentait la fédération ontarienne de l'agriculture, a posé des questions sur les raisons qui avaient conduit à rejeter le tracé septentrional à partir de Sault Sainte-Marie en Ontario. Monsieur White, qui lui non plus n'est pas un avocat, a fait ressortir de façon très claire que l'on n'avait effectué aucune étude des répercussions écologiques du tracé septentrional avant de prendre la décision quant au tracé[415]. Les questions de Monsieur White s'éloignaient parfois du sujet ou tenaient de l'argumentation. Il était cependant bien préparé, méticuleux et persévérant. Tout au cours de l'audience, il a pu faire ressortir un bon nombre de points concernant les répercussions qu'aurait le pipeline sur l'exploitation agricole.

Monsieur Lewington a eu plus de difficulté à poser des questions acceptables. A maintes reprises, à la suite d'interventions faites par Monsieur Sheasby, l'Office l'a mis en garde contre son habitude de généraliser et de présenter des éléments de preuve en interrogeant. Malgré son peu de talent comme avocat, sa tendance à s'éloigner du sujet et les oppositions maintes fois répétées de Monsieur Sheasby, le contre-interrogatoire de Monsieur Lewington a assez bien servi ses fins, en mettant au jour des questions comme la manque de connaissances de l'Interprovincial sur les répercussions des pipelines sur le drainage des sols et en créant des doutes sur des réalisations passées de la compagnie en ce qui a trait à la prédiction et la prévention des dommages causés à l'environnement[416].

A mesure que se poursuivait le contre-interrogatoire des témoins spécialistes de l'environnement, plusieurs lacunes graves se sont révélées dans cette partie de la demande. Le contre-interrogatoire par l'avocat de l'Ontario par exemple a réussi à établir que le rapport de la F. F. Slaney relatif à l'environnement avait été fait en moins d'un mois. Le témoin Duncan, toutefois, a expliqué que le rapport ne constituait qu'un inventaire et une revue de la première étape du projet et qu'un mois était suffisant pour sa préparation. La même avocat a réussi à obtenir que Monsieur Duncan s'engage à poursuivre des études supplémentaires afin de repérer des régions présentant un intérêt

spécial ainsi que les régions historiquement et écologiquement uniques le long du tracé proposé. Le témoin Dunsmore a convenu[417] qu'il serait souhaitable que des inspecteurs indépendants garantissent que les travaux de canalisation soient effectués de façon satisfaisante.

Le contre-interrogatoire du témoin Marsan par l'avocat du procureur général du Québec a confirmé que le mandat de cet expert conseil ne comprenait pas l'étude des effets sur l'environnement des autres tracés possibles[418]. Le témoin Linton a admis que le choix du tracé au Québec était fondé sur des considérations techniques et économiques et qu'au moment du choix on n'avait pas encore terminé l'évaluation des répercussions écologiques. Monsieur Linton, en réponse à une question de l'avocat de la Province de Québec, a déclaré que l'Interprovincial n'avait jamais eu l'expérience d'une fuite majeure dans un pipeline. Sa réponse laissait entendre que les fuites majeures dans les pipelines sont rares. L'avocat a posé alors la question suivante: «Avez-vous appris qu'hier, une fuite dans le pipeline de la Westcoast a causé le déversement de dix mille gallons de pétrole brut dans la rivière Fraser?» Monsieur Linton a également admis que l'on n'avait jamais étudié la possibilité de franchir la rivière Outaouais en aval du barrage de Carillon (le tracé qui fut finalement adopté) et que la requérante n'était pas au courant qu'il y avait vingt-et-une prises d'eau municipales en aval de l'emplacement proposé pour la traversée, au Lac des Deux-Montagnes.

Le président de l'Interprovincial, Monsieur D. G. Waldon, qui a témoigné, ainsi que le secrétaire-trésorier de la compagnie, relativement à la politique de la compagnie, a fait état d'un appel téléphonique du sous-ministre d'Environnement Canada, Monsieur Robert Shaw. D'après Monsieur Waldon, Monsieur Shaw avait affirmé qu'on avait demandé à son ministère de «se joindre à ce projet» et de travailler avec le personnel de l'Interprovincial pour mettre au point un tracé. Monsieur Waldon a affirmé:

> Nous avons consulté les gens de l'Ontario Environment et franchement, je suis un peu étonné de toute cette importance qu'on attache à l'environnement, parce que si l'on doit construire une canalisation il va falloir traverser certaines rivières et certains cours d'eau pour y arriver et il existe des méthodes pour déranger les choses le moins possible; mais quant à traverser les cours d'eau, on doit les traverser et je crois qu'on devrait attacher de l'importance aux façons de le faire et ensuite s'y mettre[419].

La Province de Québec a ensuite fait entendre trois témoins qui ont témoigné sur les répercussions du pipeline sur l'environnement. Leur témoignage a souligné l'importance du choix des emplacements pour traverser les rivières et les considérations et les garanties dont on

devait tenir compte. Leur témoignage a établi qu'un grand nombre de localités s'approvisionnaient en eau en aval de l'emplacement choisi par le demandeur et qu'une fuite dans le pipeline pouvait avoir des conséquences graves pour l'approvisionnement d'eau. On avait déjà fait ressortir que la compagnie n'avait pas sérieusement étudié cette possibilité dans son choix de l'emplacement pour traverser la rivière.

L'avocat du Comité pour un Canada indépendant, Monsieur George Hunter, a abordé en contre-interrogatoire un sujet qui présageait des événements futurs. Le CCI tenait à faire état des détails concernant les nombreuses consultations qui avaient eu lieu entre l'Interprovincial et les fonctionnaires du gouvernement fédéral avant même que la demande soit présentée à l'Office national de l'énergie.

Les réponses de Monsieur Waldon aux questions de Monsieur Hunter ont confirmé qu'il y avait eu des consultations soutenues durant l'hiver 1973-1974 avec le personnel et les membres de l'Office national de l'énergie. Ces questions ont semblé susciter un certain malaise. A un moment donné par exemple, Monsieur Waldon a insisté pour dire qu'il fallait parler de «discussions» avec le gouvernement et les représentants de l'Office, plutôt que de «négociations»[420]. L'avocat de l'Office, en s'opposant à une question de Monsieur Hunter, a demandé: «Est-ce que votre question suggère qu'il y avait une collaboration entre l'Office et la requérante?» Il s'ensuivit une discussion sur la question de savoir s'il était admissible qu'il y ait des consultations antérieures à la demande et sur la nature des fonctions de l'Office[421]. Monsieur Waldon a affirmé que la seule intervention «sortant de l'ordinaire» avait été celle du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, qui avait manifesté une certaine inquiétude quant au temps qu'il faudrait à l'Interprovincial pour déposer sa demande devant l'Office national de l'énergie.

C'est à ce moment que l'Office a décidé d'ajourner l'audience *sine die* afin de permettre à la requérante de préparer et de présenter des renseignements supplémentaires sur les répercussions du pipeline sur l'environnement.

d) La reprise de l'audience

Après avoir reçu ces renseignements supplémentaires et après avoir communiqué avec l'Interprovincial, l'Office ordonna la reprise de l'audience le 9 octobre 1974. L'Office n'était pas satisfait des renseignements qu'on avait produits mais encore une fois, pour gagner du temps, on n'a pas eu recours à la procédure ordinaire, c'est-à-dire la

lettre qui constate des lacunes et demande des renseignements supplémentaires. Le secrétaire de l'Office a adressé une lettre officieuse à l'Interprovincial, lettre qui ne faisait état d'aucune «lacune» mais qui exigeait des renseignements supplémentaires principalement au sujet des accords qu'il avait pu y avoir entre la compagnie et des organismes provinciaux traitant des ressources ou de l'environnement. On craignait que l'Interprovincial ait pu compromettre «l'autorité de l'Office» en matière écologique en passant des accords avec des organismes provinciaux. La lettre signalait que l'audience serait reprise le 9 octobre à condition que l'on fournisse les renseignements supplémentaires.

Avant la reprise de l'audience, on s'est demandé si l'Interprovincial ne déciderait pas de retarder ou d'abandonner le projet à cause des changements dans l'offre et dans les conditions du marché. Parmi les facteurs importants, il y avait la hausse générale des prix et la difficulté de se procurer des tuyaux d'acier[422]. A la reprise de l'audience, le 9 octobre, Monsieur Sheasby, avocat de l'Interprovincial, a confirmé ces appéhensions lorsqu'il a demandé un ajournement après la production de la nouvelle preuve de la compagnie, relative à l'environnement.

Monsieur Sheasby confirma, en réponse à la lettre de l'Office du 6 septembre, 1974, que la compagnie n'avait reçu aucune autorisation écrite et n'avait signé aucun accord avec des organismes provinciaux de ressources ou d'environnement. Il a fait entendre son premier groupe de témoins, MM. Buckley, Linton, Duncan et Marsan. Monsieur Linton a exposé les changements apportés au tracé par l'Interprovincial depuis l'ajournement. Le nouveau tracé devait franchir la rivière Outaouais en aval du barrage de Carillon et traverser ensuite une partie des terrains expropriés par le gouvernement fédéral pour la construction du nouvel aéroport international de Mirabel, jusqu'à Terrebonne et de là jusqu'à l'Ile de Montréal. Il a signalé que de nombreuses discussions avaient eu lieu avec les fonctionnaires ontariens et québécois responsables de l'environnement et que les deux provinces considéraient le nouveau tracé «acceptable» parce qu'il était peu probable qu'il cause des dommages à l'environnement[423].

Les études des répercussions du nouveau tracé sur l'environnement, avaient été dirigées au Québec par M. Marsan et en Ontario par le F.F. Slaney Group. Les spécialistes de l'environnement ont exposé le mandat qu'ils avaient reçu et les études qui avaient été faites. Ils ont ensuite donné un résumé de leurs conclusions. Selon ces conclusions le nouveau tracé était, en général, satisfaisant du point de vue de l'environnement et les organismes gouvernementaux des deux provinces l'avaient déclaré acceptable.

Le contre-interrogatoire des intervenants sur les questions relatives à l'environnement a été plutôt sommaire[424]. Il était évident qu'on en était arrivé à des accords de principe avec les organismes responsables de l'environnement dans les deux provinces. De plus, l'Interprovincial s'était engagée de façon précise à fournir des renseignements supplémentaires ayant trait à l'environnement avant le début des travaux.

Le contre-interrogatoire qu'a mené Monsieur Rogers, l'avocat du ministère ontarien de l'Énergie, a toutefois établi l'importance de l'étape de la construction pour la protection efficace de l'environnement. Le rapport sur l'environnement qu'on avait effectué avant l'audience n'était qu'une première étape; il constituait une vue d'ensemble du tracé proposé du point de vue de l'environnement. C'est seulement lors d'une deuxième étape qu'il est possible de faire porter l'étude sur le tracé réel et d'étudier de façon particulière les effets sur l'environnement et les solutions possibles à ces problèmes. On ne termine jamais l'arpentage avant la délivrance du certificat de commodité et de nécessité publiques et ce n'est que lorsque l'arpentage est terminé que l'on peut connaître le tracé et l'emplacement précis du pipeline. Il semble donc que la protection efficace de l'environnement dépendrait du contrôle des conditions relatives à l'environnement stipulées dans les ordonnances de l'Office; la surveillance des travaux des entrepreneurs constituerait un moyen possible d'arriver à ce résultat.

Le contre-interrogatoire mené par l'avocat de l'Ontario a fait ressortir que l'Interprovincial n'avait pas mis au point des principes directeurs en matière de construction pour le passage des rivières si ce n'est qu'il fallait en cette matière, se référer aux «règles de l'art en matière de génie»[425]. Les témoins de la compagnie ont expliqué qu'on ne pouvait donner aucun exemple de principes directeurs en matière de construction puisque ceux-ci feraient partie des devis dans la soumission. Cela faisait partie des renseignements que l'Interprovincial s'était déjà engagée à fournir à une date ultérieure.

Les questions de Monsieur Rogers ont donné lieu à ce que l'on pourrait décrire comme des tergiversations de la part des témoins de la compagnie en ce qui a trait à la mise en oeuvre des recommandations des conseillers en matière d'environnement quant au moment propice aux travaux de construction[426]. Le témoin Linton estimait qu'il était impossible de jongler avec cinq chantiers différents comprenant «quelque dizaines de millions de dollars d'installations» pour satisfaire à toutes les recommandations des conseillers relatives au choix du moment des travaux. Certaines questions posées par l'avocat Rogers

au sujet de la préparation du calendrier des travaux de construction n'ont pas réussi à obtenir de renseignements sur le moment de la préparation du calendrier des travaux. Par exemple, combien de temps avant le début des travaux préparait-on le calendrier des travaux et combien de temps après l'émission du certificat de commodité et de necessité publiques[427]?

Le contre-interrogatoire de Monsieur J. M. Hendry, avocat de l'ONE, portait sur des aspects de la question ayant trait à l'environnement qui n'avaient pas été soulevés par les autres parties et il témoignait d'un examen minutieux de la part du personnel de l'Office des renseignements produits par l'Interprovincial. Les questions soulevaient des détails tels que le fait que le tracé traversait deux fois au lieu d'une seule une faille de terrain, la technique de dragage qu'on allait utiliser pour disposer des déblais contaminés par le mercure aux endroits où la canalisation franchirait des rivières, et les dispositions que prendrait la compagnie pour réduire le bruit et la poussière occasionnés par la construction.

L'Interprovincial a encore une fois présenté un groupe de témoins devant déposer sur les politiques de la compagnie. Ce groupe comprenait le président, le vice-président et le trésorier de la compagnie. Le président, Monsieur D. G. Waldon, a expliqué que la situation s'était considérablement modifiée depuis la première proposition de l'automne de 1973 relative à la construire d'un pipeline. Plus particulièrement, il n'était pas certain qu'il resterait suffisamment de pétrole brut de l'Ouest, après que l'Ouest et l'Ontario se soient approvisionnés, pour fournir au marché de Montréal 250,000 barils par jour. Tout dépendrait, selon lui, de l'évaluation que ferait l'ONE de la situation des réserves de pétrole et de la décision qu'elle prendrait au sujet du niveau d'exportation dans son rapport sur les exportations de pétrole. Il a laissé entendre que si la compagnie avait bien évalué la situation elle ne pourrait poursuivre ses opérations en se fondant uniquement sur une déclaration de principe du gouvernement. Il lui faudrait en particulier une quelconque garantie d'un revenu annuel de vingt-cinq millions de dollars pour défrayer les coûts du prolongement proposé. Le témoignage de Monsieur Waldon constituait essentiellement une requête visant à obtenir l'assistance du gouvernement fédéral et une indication selon laquelle l'Interprovincial se désisterait de sa demande en l'absence d'une garantie.

e) L'ajournement et la poursuite des consultations entre le gouvernement et les entreprises

Après le contre-interrogatoire de Messieurs Blight et Waldon l'avocat de l'Interprovincial a proposé l'ajournement comme partie de

sa plaidoirie finale[428]. La requête demandait que l'Office ajourne l'audience ou retarde sa décision sur la demande ou sur la délivrance jusqu'à ce que son rapport sur les exportations de pétrole soit publié officiellement[429] en plus d'un délai pour permettre à la compagnie d'étudier ce rapport. Comme l'indiquait le témoignage de Monsieur Waldon, la rentabilité du prolongement reposait sur la mise en oeuvre de la politique gouvernementale qui prévoyait que l'on réserve 250,000 barils par jour de pétrole brut de l'Ouest au marché de Montréal. Il était possible que les conclusions du rapport de l'Office quant aux réserves et aux exportations modifient la politique existante. Monsieur Sheasby a admis qu'en vertu des termes de l'ordonnance, les audiences en matière d'exportation de pétrole ne traitaient que de la question des exportations. Il a cependant affirmé que la décision de l'Office concernant les exportations reposait nécessairement sur une évaluation des réserves totales disponibles des besoins canadiens. Ce sont ces évaluations qui pouvaient avoir une influence sur la rentabilité du projet de pipeline de Montréal.

Il semble que l'Interprovincial ait eu le soucis de se réserver l'occasion de soumettre une argumentation supplémentaire relative aux implications de l'évaluation des réserves de pétrole et relative à toute nouvelle formule d'exportation de pétrole que proposerait l'Office. Ceci permettrait à la compagnie de présenter une nouvelle argumentation sans se désister complètement de sa demande et sans avoir à répéter une partie de la procédure réglementaire. La compagnie n'aurait pas été satisfaite de se voir accorder le certificat puis de décider ensuite si elle allait y donner suite ou non. Quoi qu'il en soit, aucun intervenant ne s'est opposé à la requête pour l'ajournement.

Lorsque l'audience a repris le lendemain matin, le jeudi 10 octobre, l'Office a ajourné l'audience *sine die*, accédant ainsi à la première partie de la requête de l'IPL. L'ordonnance de l'Office ne faisait pas mention du rapport sur l'exportation du pétrole[430]. Il craignait sans doute d'établir un précédent autorisant le retard des procédures de régulation en attendant le résultat de ses activités de réglementation telles l'enquête sur les exportations de pétrole et les audiences prévues sur les approvisionnements et les possibilités de livraison du gaz naturel[431].

Comme en ont fait preuve les événements qui ont suivi, le gouvernement a écouté d'une oreille favorable les arguments de l'Interprovincial[432]. Les rapports, à la fin d'octobre 1974, laissaient entendre que la question était de savoir si on devait construire et exploiter la canalisation sous l'égide publique ou si le gouvernement devait donner quelques garanties à l'IPL[433]. Pendant ce temps, on avait

déjà commencé à produire les conduits d'acier pour la construction du pipeline[434]. Après que le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources eut rendu public le rapport de l'Office sur l'exportation du pétrole, l'Interprovincial a intensifié ses efforts pour obtenir l'assistance du gouvernement[435]. Les représentants de la compagnie ont rencontré Monsieur Macdonald et d'autres fonctionnaires du gouvernement à plusieurs reprises avant que la question ne soit soumise au Cabinet qui a rendu une décision favorable à l'Interprovincial.

IV. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR CETTE AFFAIRE

a) La consultation préalable

Cette demande a donné lieu à de nombreuses consultations préalables entre les représentants et le personnel de l'Interprovincial, non seulement avec le personnel de l'ONE mais même avec des membres de l'Office. Ceci s'explique par deux raisons principales. D'abord le Cabinet avait déjà à titre de politique, approuvé en principe le prolongement jusqu'à Montréal et autorisé que l'on «facilite» le traitement de la demande afin de s'assurer que les travaux soient terminés vers la fin de l'année 1975. Pour mettre en oeuvre cette décision du Cabinet, on a mis sur pied un groupe de travail interministériel formé de hauts fonctionnaires qui devait étudier les divers aspects du problème et travailler en collaboration avec l'Interprovincial et l'ONE. L'Office a inévitablement été entraîné dans ce réseau d'activités visant à «faciliter» le traitement de la demande.

La seconde raison a été la décision de l'Office d'appliquer pour la première fois ses principes directeurs en matière d'environnement au cours de la présente demande. Puisque c'était la première fois que l'Interprovincial se voyait dans l'obligation de fournir des renseignements complets ayant trait aux répercussions écologiques à l'appui d'une demande, le personnel de la compagnie n'avait pas d'expérience et avait besoin d'aide et d'explications pour se conformer aux principes directeurs. Même dans ces conditions, le groupe de l'environnement de l'ONE a estimé que les renseignements produits avec la demande n'étaient pas suffisants, ce qui a nécessité d'autres consultations avec le personnel.

b) L'influence du gouvernement

Il est clair qu'une politique particulière du gouvernement a influencé le traitement de cette demande. Il y a eu influence directe par l'entremise de la première décision du Cabinet et des déclarations publiques suivantes du premier ministre et du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Le ministre est allé jusqu'à convoquer et à «présider» des réunions auxquelles assistaient des représentants de l'Interprovincial et des membres de l'Office où l'on a discuté les détails de la demande, le tracé, son financement et ses répercussions écologiques. Il en est pour le moins résulté que la demande a été préjugée être à première vue dans l'intérêt public. Les seules responsabilités que conservait l'ONE étaient la «révision» des détails relatifs à l'ingénierie, au financement et aux répercussions écologiques du projet[436]. C'est dans ce contexte que l'Interprovincial a présenté sa preuve à l'audience, comme l'indiquait la déclaration préliminaire de Monsieur Sheasby. Le demandeur a d'abord indiqué que le gouvernement avait déjà déclaré que le projet était dans l'intérêt national et avait manifesté son accord avec le tracé Sarnia-Montréal. Les membres de l'Office qui constituaient le comité-d'audience n'ont pas contredit cette déclaration. Il y a également eu une influence indirecte du gouvernement par l'entremise des activités du groupe de travail interministériel et des contacts directs établis auprès de l'Office par les fonctionnaires des ministères intéressés. Le groupe de travail a étudié de façon assez approfondie des questions comme les divers moyens de financement, le choix du tracé, les répercussions sur l'agriculture et sur d'autres aspects de l'environnement, c'est-à-dire les questions que l'Office devait étudier lors de l'audience sur la demande. Le groupe de travail considérait l'Office simplement comme «un autre ministère participant». Les représentants des ministères, y compris les ministres, ont semblé avoir quelque difficulté à se souvenir que l'Office avait une fonction quasi-judiciaire[437].

c) Les interventions de type nouveau

Cette demande nous fournit un exemple d'intervention efficace faite par des intervenants de type nouveau. Ces intervenants étaient: le Comité pour un Canada indépendant, la Fédération ontarienne de l'agriculture et Monsieur Peter Lewington, cultivateur.

Aucun de ces intervenants n'a déposé de preuve à l'exception de Monsieur Peter Lewington qui a lui-même témoigné et dont la preuve a été qualifiée, par les membres de l'Office qui ont entendu la demande, de mélange «de preuve et d'argumentation». Cependant, la transcrip-

tion de l'audience démontre que tous les intervenants, y compris Monsieur Lewington, se sont étonnamment bien acquittés de leur contre-interrogatoire. Chacun d'entre eux a fait ressortir des lacunes importantes ou des contradictions dans les renseignements fournis par l'Interprovincial relativement aux répercussions du pipeline sur l'environnement. De plus, le contre-interrogatoire de Monsieur Hunter pour le CIC a fait ressortir les motifs pour lesquels on avait choisi le tracé de Sarnia et la façon très discutable par laquelle on en était arrivé à cette décision. Son contre-interrogatoire du président de l'IPL, Monsieur Waldon, a mis en lumière de quelle manière et à quel point la politique du gouvernement avait influencé la préparation de la demande et l'étude qu'en a faite l'ONE.

Cependant, la procédure et les pratiques de l'Office ont gêné ces intervenants. Les ressources financières ont aussi été sources de problèmes. Monsieur Hunter représentait à titre gratuit le CIC, organisme ayant peu de ressources financières. Le Comité n'était pas représenté à la reprise de l'audience, les priorités concernant les finances et l'allocation du personnel ne le permettant pas. De plus, le CIC avait conclu avec raison que le nouveau tracé avait déjà fait l'objet d'un accord entre l'Interprovincial, le Québec et l'Ontario.

Monsieur Lewington a signalé de façon très pittoresque ce que pouvait signifier pour un intervenant l'absence de ressources financières, lorsqu'il s'est plaint de ce que son intervention n'était prévue qu'à la fin de l'audience, d'où la possibilité d'une attente longue et coûteuse. L'office et les avocats des autres parties ont très sagement consenti à ce que son intervention soit entendue au début de l'audience.

Un autre problème a été celui de la difficulté que pose à des intervenants comme Monsieur Lewington, qui ne sont pas avocats, le formalisme des audiences de l'Office, formalisme qui ressemble à celui qui a cours devant les tribunaux. Son contre-interrogatoire a été continuellement interrompu par des oppositions de nature procédurale à cause de son habitaude de faire des commentaires en posant ses questions. Monsieur Sheasby, avocat de l'Interprovincial, a déclaré: «s'il veut témoigner, qu'on l'assermente». Cependant, lorsqu'on analyse la transcription on découvre que Monsieur Sheasby lui-même s'est permis plusieurs fois de faire des commentaires avec toutefois plus de tact et d'à-propos et de façon moins évidente.

Les membres de l'Office qui siégeaient à l'audience, ont dû, de façon à pouvoir respecter le caractère judiciaire des procédures, recourir à des absurdités comme le fait de qualifier les interventions de

Monsieur Lewington de mi-preuve, mi-argumentation. Ils ont aussi refusé les objections de Monsieur Lewington face aux commentaires de Monsieur Sheasby pour le motif qu'ils étaient justifiés puisque Monsieur Lewington mélangeait lui aussi argumentation et preuve.

d) Les considérations écologiques

C'est à l'occasion de la demande de l'Interprovincial que l'on a fait l'essai des lignes directrices de l'Office en matière d'environnement. La demande illustre certaines des difficultés soulevées par l'introduction de nouveaux critères de décision qui exigent des renseignements d'une nouvelle espèce. Nous avons déjà signalé qu'il a été nécessaire de donner des directives au personnel de l'Interprovincial et que les renseignements relatifs à l'environnement que l'on avait d'abord présentés étaient insuffisants. Certains employés de l'ONE ont laissé entendre que cela était dû au fait que la requérante n'a tout simplement pas pris au sérieux cet aspect de la demande. On n'a pas fait d'étude écologique lors des études techniques portant sur les possibilités de réalisation du projet. Il semble plutôt qu'on ait voulu réunir juste assez de renseignements pour «satisfaire» l'Office et les intervenants qui pourraient soulever des questions d'ordre écologique.

La preuve relative à l'environnement présentée à l'audience a démontré qu'en vertu de la procédure actuelle de l'Office ayant trait aux demandes d'installations, l'étape cruciale pour la protection de l'environnement semble être la mise en application des normes relatives à l'environnement et le contrôle, lors de la construction, du respect de ces normes. Cette preuve a soulevé certains doutes d'abord quant à la capacité de l'Office de contrôler efficacement le respect des normes durant la construction et ensuite quant à l'opportunité de s'en remettre à la requérante pour l'application de ces normes[438].

L'aspect sans doute le plus surprenant des considérations écologiques soulevé lors de la demande de l'Interprovincial a été les maigres réalisations d'Environnement Canada. Le groupe d'étude de ce ministère qui faisait partie du groupe de travail interministériel qui relevait du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, a conclu qu'il n'y aurait probablement pas de répercussions importantes sur l'environnement. Par conséquent, le mémoire présenté au Cabinet qui résumait le rapport du groupe de travail ne mentionnait aucun problème relatif à l'environnement. Néanmoins l'audience de la demande de l'Interprovincial a été ajournée parce que l'ONE a conclu qu'il restait d'importantes questions relatives à l'environnement que l'on n'avait pas résolues.

e) Le rapport entre le rôle juridictionnel et le rôle réglementaire

Une dernière question importante que soulève la présente demande est celle du rapport entre les fonctions décisionnelles et les fonctions plus générales d'enquête ou fonctions réglementaires. La requête d'ajournement de l'Interprovincial se fondait, du moins pour les besoins de l'argumentation, sur la nécessité d'étudier les renseignements et les conclusions contenus dans le rapport que devait rendre l'Office sur les exportations de pétrole. Ce rapport venait compléter les audiences qu'avait tenues l'Office plus tôt durant l'année sur la question générale des exportations de pétrole[439]. Il existe donc une possibilité que l'on retarde les décisions ou qu'on les rende sujettes[440] à des rapports découlant de procédures de réglementation telles que l'enquête sur les exportations de pétrole et les audiences sur les approvisionnements et les possibilités de livraison du gaz naturel[441].

On peut exposer le problème d'une autre façon. Lorsqu'ils ont rendu une décision sur la requête d'ajournement de l'Interprovincial, certains des membres de l'Office connaissaient fort bien le contenu du projet de rapport sur l'exportation du pétrole puisque deux d'entre eux avaient présidé aux audiences sur l'exportation du pétrole. Il est donc facile de présumer que la preuve et les décisions qui ne sont pas encore rendues publiques et qui ont trait à la procédure générale de réglementation aideraient à trancher certaines questions que soulève une demande particulière[442].

ÉTUDE DE CAS N° 3

La demande d'exportation d'éthylène présentée par la *Dow Chemical of Canada Ltd*

I. LES ANTÉCÉDENTS DE LA DEMANDE

En 1971, la Dome Petroleum Limited (Dome) s'est engagée à vendre de l'éthane, du propane et des condensats à une compagnie de l'Ohio. La Dome estimait que cet accord rendait économiquement possible la transmission par pipeline de l'éthane produit en Alberta. Par conséquent, la compagnie a demandé à l'Office national de l'énergie de modifier les licences qu'elle détenait afin d'augmenter, pour une période de dix ans, la quantité de gaz autorisée pour l'exportation. En même temps, la Cochine Pipe Lines Limited (Cochin) a fait une demande pour obtenir un certificat de commodité et de nécessité publiques pour la construction d'un pipeline. A cause de la rapidité des changements dans la situation de l'énergie au Canada en 1971 et en 1972, l'ONE a limité son étude à la question du propane. L'audience a eu lieu au mois de janvier 1972.

En mai 1973[443] l'ONE a autorisé l'exportation d'une quantité supplémentaire de propane mais seulement pour une période de cinq ans et non pas pour la période de dix ans que l'on avait demandée. L'Office a demandé à la Dome et aux autres parties qui avaient pris part à l'audience de janvier 1972 de déposer une preuve additionnelle et mise à jour. Il y eut une autre audience en juillet, août et septembre 1973.

La preuve supplémentaire a démontré à l'ONE que l'on avait changé la nature du projet. La Dow Chemical of Canada Limited avait proposé la construction d'une importante usine de fabrication d'éthylène à Fort Saskatchewan en Alberta. La Dow était devenue coactionnaire à part égale avec la Dome de la compagnie Cochin. La Cochin demandait maintenant à l'Office l'autorisation de construire des pipelines jumelés, le premier destiné au transport des hydrocarbures légers vers Sarnia en Ontario, tel que prévu, et l'autre destiné au transport de l'éthylène.

Lors de ces audiences, on a plaidé la question de savoir si l'éthylène relevait de la compétence de l'ONE au même titre que le gaz ou le pétrole, au sens de la Partie VI de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Étant donné que la preuve démontrait que le réseau de pipeline ne transporterait pas d'éthylène avant 1977, l'Office n'a pas jugé nécessaire de se prononcer tout de suite sur cette question. De plus, la Dow a limité sa preuve relative à l'éthylène. Les autres parties intéressées n'ont pas fait de contre-interrogatoire complet sur les questions ayant trait à l'éthylène parce que l'on tenait généralement pour acquis que l'éthylène échappait à la compétence de l'ONE.

L'ONE était cependant bien conscient de l'importance de l'éthylène. (En janvier 1974[444] l'Office a tenu compte de la quantité d'éthane requise pour produire de l'éthylène pour calculer la quantité de gaz naturel et d'éthylène qui serait excédentaire aux besoins du Canada.) Tout en approuvant l'exportation d'éthane que l'on avait demandée, l'ONE a limité la durée de la licence à six ans afin de faire coïncider cette période avec les modifications apportées aux licences de la Dome pour l'exportation du propane. L'ONE a également approuvé la construction du réseau de pipelines jumelés.

Au mois d'avril 1974, l'Office a décidé qu'il avait compétence en matière d'exportation d'éthylène en vertu de la Partie VI de la Loi et a communiqué cette décision aux parties intéressées. A la suite de cette décision la Dow a fait une demande pour pouvoir exporter annuellement dix milliards de livres d'éthylène.

II. LA DEMANDE DE LA DOW CHEMICAL

a) La procédure d'audience publique *ex parte*

L'ONE a décidé qu'il tiendrait une audience «publique» *ex parte* sur la demande de la Dow et qu'il ne «tiendrait compte que des

interventions présentées par écrit» par les parties intéressées. Ces interventions devaient démontrer que les parties en question étaient «directement intéressées» ou «touchées» par la demande et elles devaient être signifiées à la requérante et à l'ONE au plus tard le 21 juin 1974, soit seulement dix jours après que l'avis relatif au choix de la procédure *ex parte* ait été émis. On a avisé par message Telex seulement les parties qui avaient participé à l'audience Dome-Cochin, mais l'Office a également émis un communiqué de presse. Cette procédure devait avoir pour effet de ne permettre qu'à la requérante de présenter une preuve orale et de plaider oralement (bien qu'on lui ait par la suite permis de présenter une argumentation écrite) et de limiter les intervenants à présenter des interventions écrites sans leur donner le droit de contre-interroger.

Pourquoi l'Office national de l'énergie s'est-il ainsi écarté de sa procédure habituelle? S'étant déclaré compétent en matière d'éthylène, l'Office ne possédait pas suffisamment de renseignements pour rendre une décision sur la demande d'exportation puisque l'on n'avait pas étudié à fond la question de l'éthylène et les questions connexes lors de l'audience Dome-Cochin. Par ailleurs, certains membres de l' ONE estimaient que le projet avait déjà été approuvé, du moins en principe, par le gouvernement fédéral[445].

On a tenu une réunion avec les représentants de la compagnie Dow afin d'examiner la meilleure marche à suivre pour le traitement de la demande de façon à éviter les controverses et à en arriver rapidement à une décision. Se fondant sur l'avis du personnel de l'ONE selon lequel il n'y aurait probablement pas d'interventions, l'avocat de l'Office a rédigé une opinion laissant entendre que l'on pouvait en toute sécurité utiliser la procédure *ex parte* en vertu de l'alinéa 1 du règlement 6 des Règles de pratique et de procédure de l'ONE. Lorsqu'il est devenu évident qu'il y aurait des interventions contraires à la demande, l'avocat a conseillé à l'ONE de tenir une audience publique en bonne et due forme. De façon à limiter l'envergure de l'audience, l'ONE a alors décidé d'en aviser par un communiqué de presse et par un message Telex, toutes les parties qui avaient participé à l'audience Dome-Cochin. On croyait que l'envoi d'un tel avis satisferait aux exigences de la loi.

Les représentants de la Dow ont eu vent de ce qui se passait et ont apparemment fait des pressions, par l'entremise de plusieurs membres de l'ONE, pour se faire dispenser d'une audience publique. Il semble également que l'on ait approché en ce sens plusieurs membres du Cabinet.

L'avocat de l'ONE, conscient de l'absurdité de l'expression *publique ex parte* que l'on avait adoptée, a conseillé à l'Office de choisir soit la procédure *ex parte* selon le sens véritable de cette expression, soit la tenue d'une audience publique véritable. Une procédure hybride serait une source de difficultés. L'Office, par ailleurs, s'inquiétait de ce qu'il manquait de renseignements sur les questions soulevées par la demande et comptait sur les interventions écrites pour compléter ses connaissances. Les membres de l'ONE n'ont pas perçu les conséquences juridiques graves que soulevait le fait d'accepter des interventions écrites de la part des intervenants tout en leur interdisant de présenter une preuve orale et de contre-interroger.

L'Office a dû faire face à un autre problème juridique lorsque l'Alberta Gas Trunk Line Company Limited (AGTL) a annoncé qu'elle allait déposer, lors de la réunion de l'Office, le 25 juin 1974, une demande en vertu de l'article 17 de la *Loi sur l'ONE* afin de faire modifier l'ordonnance d'audience de façon à obtenir une audience publique. Cela permettrait à toutes les parties intéressées de contre-interroger les témoins que la requérante allait présenter pour appuyer sa demande, de produire une preuve orale et de plaider oralement. L'ONE a alors dû décider s'il allait traiter la demande de l'AGTL séparément, respectant ainsi plus ou moins la procédure *ex parte* ou permettre à l'AGTL de produire et de plaider sa requête. Avec l'accord de la Dow, l'Office a opté pour la seconde solution. Tous les intervenants qui avaient présenté des interventions ainsi que l'AGTL et la Dow ont reçu l'autorisation de plaider la requête.

Entre temps, la presse commençait à s'intéresser considérablement à la demande de la Dow. Le 18 juin, le Toronto *Globe and Mail* a publié un article traitant de la procédure *ex parte* que devait suivre l'Office ainsi que des questions de fond que soulevait la demande. On y citait Monsieur R. A. Stead, secrétaire de l'ONE, qui avait affirmé ne pas savoir si l'Office accepterait les interventions des parties autres que les vingt-huit parties qu'on avait invitées de façon spéciale mais qu'il conseillait à toutes les autres parties intéressées de soumettre des interventions écrites avant le 21 juin. M. Stead défendait aussi la procédure de l'Office pour les motifs que plusieurs des questions avaient déjà été traitées au cours des audiences portant sur la demande de pipeline Dome-Cochin et qu'on avait déjà investi plusieurs millions de dollars dans le projet de la Dow. Il a nié de façon catégorique que des décisions politiques aient présidé au choix des dates de l'audience[446].

La veille de la date prévue pour l'audience, le *Globe and Mail* publia un éditorial critiquant l'audience *ex parte*. On déclarait que la

véritable question portait sur le fait que les autres compagnies intéressées à construire des usines d'éthylène d'envergure mondiale ne voulaient pas que la Dow s'approprie tout le marché de l'exportation parce qu'elles n'avaient aucune assurance que les marchés domestiques suffiraient pour faire survivre leurs propres projets de construction d'usines. L'éditorial rejetait l'argument de Monsieur Stead en faveur de cette procédure inhabituelle selon lequel il était nécessaire d'en arriver rapidement à une décision et selon lequel la plupart des questions avaient déjà été traitées lors d'audiences antérieures:

> Cependant, les questions que les autres compagnies veulent soulever à l'audience — les quantités qu'on permettra à la Dow d'exporter et le prix qu'on pourra fixer — sont, et Monsieur Stead en convient, importantes pour l'Office et n'ont pas été réglées pleinement lors des audiences antérieures. Sinon quel serait le but de la présente audience[447]?

Le même jour, un article du *Globe and Mail* signalait que plus d'une demi-douzaine d'intervenants demandaient un ajournement et une audience publique sur la demande. L'article analysait bon nombre d'interventions et de questions y compris le fait que le gouvernement de la Saskatchewan avait laissé entendre que la Dow avait considérablement modifié son projet d'usine d'éthylène depuis les audiences Dome-Cochin. L'article déclarait:

> Ce que l'on présentait à l'origine comme un projet créateur pour le Canada. . .a été ramené à l'habituel dénominateur commun qui consiste à exporter de précieuses matières premières pétrochimiques, entraînant ainsi la perte directe d'avantages qui résulteraient (pour le Canada) d'une plus grande mise en valeur au Canada même[448].

L'article mentionnait également d'autres sources de renseignements selon lesquelles le gouvernement aurait ordonné à l'ONE d'accélérer l'audience sur l'exportation de l'éthylène.

b) Les audiences

A la première séance de l'audience devant l'ONE le 25 juin 1974, l'AGTL a immédiatement présenté une demande d'ajournement afin de permettre à l'Office de réviser et de modifier sa décision d'utiliser la procédure *ex parte* pour entendre la demande de la Dow. Les membres de l'Office qui présidaient l'audience ont refusé la demande d'ajournement mais ont accepté d'entendre immédiatement la demande de révision.

L'AGTL a allégué que la décision de l'Office d'aviser un groupe choisi de personnes[449] de sa décision d'utiliser la procédure *ex parte* allait à l'encontre des dispositions de la *Loi sur l'ONE*, en particulier de

l'article 20[450] et de l'intention législative qui avait présidé à la rédaction de cette loi. La décision se fondait présumément sur l'article 6, paragraphe (1)[451] des Règles de pratique et de procédure de l'Office. Ces Règles avaient été établies en vertu du pouvoir réglementaire général prévu à l'article 7 de la loi[452] et, selon l'argument de l'AGTL, elles devaient respecter les autres dispositions de la même loi, dont faisait partie l'article 20. L'AGTL a allégué que l'ONE avait admis que l'article 20 s'appliquait en décidant d'entendre publiquement la demande. On a cependant présenté l'argument selon lequel l'expression «audience publique» avait une signification plus grande que de simplement permettre la présence du public. L'article 20 exigeait une participation plus importante lors d'une audience publique que ne le permettait la procédure *ex parte* de l'ONE.

L'AGTL a également prétendu que la procédure adoptée par l'Office ne permettait pas à l'AGTL de plaider en connaissance de cause, ce qui constituait un déni de justice. L'ONE s'était déclaré compétent en matière d'exportation de l'éthylène et n'avait pas, à la connaissance de l'AGTL, clairement défini quelle partie de la *Loi sur l'ONE* s'appliquait à ces exportations ni défini les critères sur lesquels l'Office se fonderait pour décider s'il devait accorder une licence d'exportation.

L'AGTL a soulevé, comme raison supplémentaire pour obtenir une audience publique complète, le fait que la première décision que prendrait l'ONE sur une demande d'exportation d'éthylène aurait des conséquences extrêmement importantes sur le développement de l'industrie pétrochimique canadienne.

La Dow a appuyé la décision de l'ONE, alléguant que l'Office avait compétence pour procéder de cette façon et que, dans les circonstances spéciales de l'affaire, la procédure était tout à fait légitime et que les règles de la justice naturelle avaient été respectées autant du fait que les audiences antérieures avaient permis à tous de participer, que par la procédure *ex parte* «publique» que l'on proposait maintenant. Quant au premier point, la Dow a plaidé que l'Office, en vertu du paragraphe (1) de l'article 6 des Règles, avait le pouvoir d'entendre et de rendre une décision sur une demande *ex parte* plutôt que de tenir une audience. La procédure en question n' était donc pas à proprement parler une audience et par conséquent l'article 20 de la *Loi sur l'ONE* ne s'appliquait pas.

La Dow a également signalé qu'on avait récemment donné à l'Office le pouvoir d'autoriser l'exportation de l'éthylène par voie

d'ordonnance[453] et a proposé qu'au lieu d'accorder les licences, l'Office étudie la possibilité d'autoriser l'exportation en rendant une ordonnance à cet effet.

L'avocat de l'ONE a prétendu qu'un avis de dix jours suffisait pour une audience devant l'Office. Il a également souligné la différence entre la situation d'une requérante et celle du public en général afin de distinguer plusieurs autorités citées par les requérants pour appuyer leur argument selon lequel l'Office devait donner un avis suffisant à toutes les personnes intéressées et permettre à ces dernières d'intervenir. On a également prétendu que l'on pouvait donner au paragraphe (1) de l'article 20 de la *Loi sur l'ONE* une interprétation selon laquelle cet article n'exige pas du tout d'audience.

Pour répondre à cela, l'AGTL a souligné que la *Loi sur l'ONE* avait été adoptée dans l'intérêt public. L'Office devait interpréter cette loi de façon à donner la plus grande protection possible au public. Il était fondalement erroné d'avoir recours à une procédure publique d'audience *ex parte* en se fondant seulement sur une interprétation du paragraphe (1) de l'article 20 selon laquelle cet article n'exige aucunement la tenue d'une audience.

Une fois l'argumentation terminée, les trois membres de l'Office qui présidaient l'audience l'ont ajournée en promettant de rendre leur décision le lendemain. Le lendemain matin, des articles publiés dans le *Globe and Mail*[454] donnaient des renseignements supplémentaires sur la demande de l'AGTL. L'article citait les admissions faites par des avocats de l'ONE selon lesquelles l'Office n'avait pas encore décidé si, aux fins de la régulation, il fallait traiter l'éthylène comme le pétrole ou le gaz naturel pour calculer le prix et les quantités excédentaires, facteurs dont dépendait l'autorisation d'exporter. Ils auraient également admis que la *Loi sur l'ONE* ne s'appliquait pas clairement à l'éthylène, laissant ainsi entendre que le Parlement aurait éventuellement à modifier la loi de façon à clarifier cette situation et à définir plus clairement comment on devrait en arriver aux décisions relatives à l'exportation d'éthylène. Un des conseillers juridiques de l'ONE aurait laissé entendre que même si l'on assimilait l'éthylène dont il était question dans la demande d'exportation de la Dow au gaz naturel visé par la *Loi sur l'ONE*, cela n'impliquerait pas nécessairement qu'il faudrait lui appliquer les mêmes règles, relativement aux quantités excédentaires. De la même façon, les demandes d'exportations d'éthylène pourraient ne pas être sujettes aux mêmes exigences d'audience publique que celles que l'on impose aux demandes d'exportation du gaz naturel. L'avocat a déclaré: «La présente audience déterminera comment l'on doit régler la question de

l'éthylène...l'audience portant sur la demande d'exportation d'éthylène présentée par la Dow établira donc un précédent et aura une importance considérable sur les exportations futures d'éthylène du Canada».

Lors de la reprise de l'audience, les membres de l'ONE ont rejeté la requête de l'AGTL puisque, d'après eux, la procédure adoptée par l'Office était conforme aux exigences de la *Loi sur l'ONE* et de la justice naturelle. Cependant, étant donné les profondes inquiétudes d'un grand nombre de parties relativement aux délais accordés pour la présentation des interventions écrites et les prétentions selon lesquelles l'on ne savait pas quelle preuve apporter pour satisfaire aux exigences de la loi, l'Office a accordé aux intervenants le droit de soumettre d'autres arguments écrits et à la Dow un droit de réplique. Les membres de l'Office qui présidaient l'audience ont également déclaré qu'on se référerait, pour évaluer la demande de la Dow, au calcul de l'excédent qui avait servi de base à la décision rendue par l'Office, en janvier 1974, sur les demandes Dome et Dome-Cochin.

III. LE CONTRÔLE JUDICIAIRE DE LA COUR FÉDÉRALE

a) Une audience «extraordinaire» à la division de première instance de la Cour fédérale

Cette décision n'a pas satisfait certains des intervenants. Le 7 juillet 1974, le procureur général du Manitoba a produit un avis de requête au greffe de Winnipeg de la Cour fédérale dans le but d'obtenir un contrôle judiciaire sur cette décision. La division de première instance de la Cour fédérale à Ottawa a accepté de tenir une audience extraordinaire le 18 juillet 1974 bien que ce fût la période des vacances judiciaires.

Au début de l'audience, le président du tribunal, le juge Cattanach, a permis à six autres parties de se joindre à la requête. Ces parties étaient: L'Alberta Gas Ethylene Co. Ltd. (AGE), l'Alberta Gas Trunk Line Co. Ltd. (AGTL), le gouvernement de la province de Saskatchewan (Saskatchewan), l'Alberta and Southern Gas Co. Ltd. (Alberta and Southern), la Greater Winnipeg Gas Co. (Greater Winnipeg) et le procureur général de la Colombie-Britannique (Colombie-Britannique). Le tribunal a refusé d'accorder le statut

d'intervenant à Monsieur Gérald Hector, président de la Radial Oil Limited of Winnipeg, parce qu'il n'avait pas été partie à l'audience qui avait eu lieu devant l'ONE. Monsieur Hector s'était adressé officieusement à Monsieur J. G. Stabback, le membre de l'Office qui présidait l'audience, pour obtenir le droit de participer pleinement à l'audience de l'ONE mais on lui avait refusé ce droit. La Greater Winnipeg n'avait pas été partie à l'audience portant sur la demande de la Dow mais avait participé aux audiences antérieures Dome et Dome-Cochin. Le procureur général de la Colombie-Britannique n'avait participé à aucune des audiences mais on lui a permis d'intervenir puisqu'il représentait le public de la Colombie-Britannique.

Le tribunal a permis à la Dow Chemical of Canada Ltd. (Dow), la Dome Petroleum Ltd (Dome) et la Cochin Pipe Lines Ltd (Cochin) de se joindre à l'ONE à titre d'intimés.

Pendant l'argumentation on a apporté deux amendements à l'avis de requête. La version modifiée demandait une ordonnance de certiorari en vue de faire annuler la décision de l'ONE de tenir une audition *ex parte*, une ordonnance de prohibition interdisant à l'ONE de rendre une décision sur la demande de la Dow sans préalablement tenir une audience publique et enfin une ordonnance de *mandamus* enjoignant l'Office de tenir une audience publique véritable.

L'argumentation des requérants a porté sur trois points principaux: d'abord les exigences de l'article 20, paragraphe (1) de la *Loi sur l'ONE*, ensuite les exigences générales de la *Loi sur l'ONE* et des Règles de pratique et de procédure de l'ONE et enfin, les règles de la justice naturelle[455].

Quant au premier point, la signification de l'article 20, paragraphe (1), on s'est fondé sur une déclaration qu'avait faite Monsieur Stabback, membre de l'Office, au cours de l'audience pour démontrer que l'Office considérait l'éthylène comme du gaz naturel au sens de l'article 80.1 de la loi. Puisque les demandes en matière de gaz naturel doivent satisfaire aux exigences de l'article 20, paragraphe (1) il s'ensuit que les demandes en matière d'éthylène doivent également se conformer à ces exigences. On a aussi répété les arguments concernant l'article 20, paragraphe (1) que l'AGTL avait déjà présentés à l'ONE.

En ce qui a trait au second point, les requérants ont allégué que la procédure que l'ONE avait suivie n'était pas conforme ni aux exigences de sa loi habilitante ni à celles de ses règlements. Comme le démontrait la transcription de l'audience *ex parte*, la demande de la

Dow avait été inscrite pour audience. L'on en tirait l'argument qu'en vertu de l'article 6, paragraphe (1) des Règles de pratique et de procédure, les exigences de l'article 6, paragraphe (2) de ces Règles s'appliquaient et l'on n'avait pas satisfait à ces exigences. En d'autres termes, lorsque la demande a été produite, l'ONE avait à décider de la procédure à suivre. L'article 6, paragraphe (1) des Règles lui donnait le choix entre la procédure *ex parte*, ou la façon habituelle qui consiste à inscrire la demande pour audience, et à se conformer aux exigences de l'article 6, paragraphe (2) des Règles. Cependant, avant de décider comment l'on devait procéder en vertu de l'article 6, paragraphe (1) des Règles, l'Office devait décider si l'on devait appliquer le paragraphe (1) de l'article 20 ou bien le paragraphe (3). Si le paragraphe (3) de l'article 20 de la loi s'appliquait, l'Office aurait pu validement choisir la procédure *ex parte*. Mais au lieu de ce faire, l'ONE avait, selon les requérants, adopté une procédure hybride fondée sur l'article 20, paragraphe (1) de la loi et sur l'article 6, paragraphe (1) des Règles, procédure qui n'était pas autorisée et par conséquent nulle. Les requérants concédaient que l'Office aurait pu légitimer la procédure qu'elle a adoptée en promulguant de nouvelles règles. Or l'Office ne l'avait pas fait et ne pouvait corriger les vices procéduraux par des modifications ou des décisions rendues durant le cours de l'audience.

Pour ce qui est du troisième point, relatif aux règles de la justice naturelle, les requérants ont plaidé que l'importance de la demande de la Dow et les circonstances qui l'entouraient la distinguaient des demandes où l'on pouvait se passer d'une audience orale. On a prétendu que dans le présent cas la possibilité de présenter des interventions écrites ne suffisait pas. Tout en concédant que la Dow avait produit des renseignements pertinents lors d'audiences antérieures, les requérants ont allégué que ces renseignements n'étaient pas suffisants eu égard à la présente demande. Les audiences antérieures avaient mis en cause des considérations d'ordre différent et des changements importants intervenus depuis lors avaient rendu nécessaires des renseignements supplémentaires. L'ONE n'avait jamais eu à statuer sur une demande pour l'exportation de l'éthylène parce que l'on croyait que l'Office n'avait pas compétence en matière d'éthylène. On ne pouvait donc pas raisonnablement s'attendre à ce que les parties intéressées soulèvent la question de l'exportation de l'éthylène lors d'audiences antérieures.

Les avocats de l'ONE et de la Dow ont présenté en trois parties l'argumentation des intimés. L'avocat de l'ONE a tenté de distinguer les décisions de l'ONE d'utiliser la procédure *ex parte* et de refuser la requête de l'AGTL visant à modifier cette procédure, de la décision finale sur la demande de la Dow. Ces premières décisions, a-t-on

prétendu, étaient d'ordre administratif plutôt que judiciaire; il ne fallait donc pas les rendre «judiciairement». Par conséquent, les requérants ne pouvaient alléguer un déni de justice que lorsque ce déni de justice résultait de la décision finale sur la demande de la Dow. Le procureur a également signalé que l'on ne pouvait émettre un bref de *mandamus* parce qu'aucune disposition de la *Loi sur l'ONE* n'obligeait l'Office à inscrire la demande de la Dow pour audience.

A l'origine, la Dow avait présenté une demande pour obtenir une licence d'exportation d'éthylène et c'est à ce titre que l'ONE avait décidé d'entendre la demande lors d'une audience. Entre la date de la demande et l'audience, un nouveau règlement a été ajouté[456] qui permettait à l'ONE d'autoriser les exportations d'éthylène par voie d'ordonnance. Au cours de l'audience, la Dow avait demandé à l'Office de traiter la demande comme une demande d'ordonnance. Cependant, comme l'a noté l'avocat de l'ONE, l'ONE n'avait pas encore rendu de décision quant à cette demande. Puisque l'on pouvait considérer la demande soit comme une demande de licence soit comme une demande d'ordonnance et puisque l'audience prévue au paragraphe (1) de l'article 20, ne porte que sur une demande de licence, il était prématuré de conclure que l'Office n'avait pas satisfait aux exigences du paragraphe (1) de l'article 20.

L'avocat de l'Office a aussi tenté de restreindre le sens du mot «audition» employé à l'article 20 en plaidant que cette disposition qui prévoyait que certaines audiences soient publiques voulait simplement dire qu'on devait permettre au public d'y assister plutôt que de les tenir à huis clos. On s'est rapporté aux articles 28, 45, 47 et 74 de la *Loi sur l'ONE*, qui garantissent chacun certains droits, pour appuyer l'argument selon lequel le Parlement aurait manifesté par une disposition expresse son intention de donner aux parties intéressées le droit à un avis et l'occasion de participer à l'audience, si telle avait été son intention.

Selon son avocat, l'ONE n'avait l'obligation de reconnaître que les parties dont les droits étaient directement touchés par une demande. Dans la présente cause, cette partie était la Dow. Quoi qu'il en soit, les règles de la justice naturelle exigent seulement que l'on permette aux parties de répondre aux conclusions qu'on leur oppose. Les intervenants avaient eu l'occasion de le faire dans la demande de la Dow.

L'avocat de l'ONE a signalé que l'Office avait pleine discrétion pour adopter des Règles de pratique et de procédure en vue de l'application de l'article 20, paragraphe (1). L'ONE ne s'était pas fondé

sur l'article 6, paragraphe (1) des Règles, mais sur une nouvelle Règle établie en vertu de l'article 7, alinea *b*) de la Loi et compatible avec l'article 3, paragraphe (2) des Règles. L'avocat a affirmé que cette nouvelle Règle était la procédure dont l'Office avait avisé les parties par message telex avant l'audience. Le juge Cattanach a fait observer que le message telex ne pouvait constituer la Règle elle-même mais seulement le résultat d'une Règle. Il a conclu que la Règle n'avait existé que dans l'esprit des membres de l'Office puisqu'on ne l'avait jamais écrite.

L'avocat de l'ONE a cité l'article 45 de la *Loi sur l'ONE* qui donne à l'Office pleine discrétion pour trancher la question de savoir si une personne est une «personne intéressée» lors d'une demande de certificat en vertu de la Partie III de la Loi. On a prétendu que l'absence d'une disposition semblable en ce qui concerne les demandes de licences d'exportation donnait à l'exigence de l'article 20, paragraphe (1) selon laquelle les audiences «doivent être publiques» le sens restreint «d'accessibles au public». En d'autres mots l'ONE a pleine discrétion pour entendre ou refuser d'entendre une personne. De plus il a compétence pour décider si les circonstances ont changé d'une façon telle qu'il faille tenir une audience publique véritable.

L'avocat de la Dow a déclaré qu'il fallait considérer la demande de la compagnie comme une partie intégrante d'un gigantesque projet visant à fabriquer et à transporter de l'éthylène pour satisfaire les besoins du marché canadien et à exporter l'excédent. L'ONE s'était penché sur la véritable question: l'intérêt public du Canada. Le juge Cattanach a fait observer que les requérants prétendaient eux aussi représenter l'intérêt public de sorte que la question était de savoir si la décision de leur refuser le droit de participer constituait une dérogation aux devoirs de l'ONE.

L'avocat de la Dow a établi une distinction entre des situations où la liberté ou l'intérêt matériel d'un particulier étaient en cause et les situations où il n'y avait pas de différend de l'ordre d'un litige entre parties. Il a plaidé que moins les fonctions de l'ONE ressemblent à celles d'un tribunal moins l'Office doit respecter la procédure strictement contradictoire. On a prétendu que l'ONE est un organisme administratif dont la fonction n'est pas de régler des différends entre des parties mais plutôt de régler certaines questions économiques et sociales importantes pour l'intérêt public. Ces fonctions, selon l'avocat de la Dow, sont administratives et ne sont pas analogues à celles d'un tribunal. Malgré l'utilisation de l'expression *ex parte*, l'ONE n'avait pas vraiment eu recours à la procédure *ex parte* dans le sens où les

intervenants avaient été totalement incapables de participer. L'Office avait simplement accéléré ses procédures conformément au pouvoir que lui accorde l'article 7 de la *Loi sur l'ONE*.

b) La décision

Le vendredi 9 août, la Cour fédérale a communiqué sa décision[457]. Le juge Cattanach a décidé que la façon dont l'ONE a traité la demande de la Dow n'était pas conforme aux exigences de l'article 20 de sa Loi. Dans ses motifs il déclara:

> Parce que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* a accordé à l'Office les attributs d'une cour et parce que la Loi et les Règlements envisagent la panoplie d'une audition à caractère pleinement contradictoire, il s'ensuit que l'article 20 de la Loi doit avoir accordé au mot «audition» le même sens qu'il a dans une cour de justice.
>
> En ce sens, une «audition» de l'Office est analogue à un «procès» devant une cour de justice et a la même signification.
>
> Ceci étant, il faut traiter sur le même pied celui qui a fait la demande d'une licence et ceux qui s'y opposent, sans accorder aux uns ou aux autres d'avantages discriminatoires.
>
> Par conséquent, si l'on permet à une partie de présenter une preuve orale, il faut accorder le même avantage aux opposants, ainsi que le droit pour les deux parties de contre-interroger les témoins qui ont fait une déposition orale contraire à leurs positions respectives. C'est ainsi que l'on procède dans une cour de justice et parce que j'ai conclu pour les motifs donnés précédemment que l'on doit interpréter le mot «audition» de l'article 20 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* comme étant analogue à un «procès» devant une cour de justice et ayant la même signification, il s'ensuit que l'Office doit faire de même dans une audition de ce genre.
>
> Cela, l'Office ne l'a pas fait. . .[458].

Cependant le juge Cattanach a estimé qu'il était suffisant d'accorder une ordonnance interdisant à l'Office, suite à l'audition de la demande tenue du 25 au 27 juin 1974, de rendre une décision à l'égard de la demande de licence de la Dow. Il a spécifiquement refusé d'accorder une ordonnance de *certiorari* parce qu'il estimait que le moyen de la prohibition était plus approprié. Il a également refusé d'accorder une ordonnance de prohibition du genre de celle que lui demandaient les requérants qui aurait inclu une direction ou une référence à une audience publique véritable.

Il a également refusé d'accorder une ordonnance de *mandamus* ordonnant à l'ONE de tenir une telle audience. L'argumentation n'avait pas porté sur la validité du nouveau règlement autorisant l'Office à permettre les exportations d'éthylène par voie d'ordonnance sans audience publique. Pour cette raison, le juge Cattanach a estimé

qu'il ne serait pas approprié d'ordonner à l'ONE de tenir une audience publique.

c) La réaction de l'Office

L'ONE a décidé de ne pas soumettre à l'approbation du Cabinet son rapport sur la demande de la Dow avant que le Juge Cattanach n'ait rendu son jugement. Un porte-parole de l'ONE aurait déclaré qu'il ne serait pas acceptable — «du point de vue de l'éthique, pour ainsi dire» — que l'Office communique sa décision alors que la question était soumise au contrôle de la Cour fédérale. La même personne a admis qu'une décision prématurée ne ferait que compliquer les choses et pourrait s'avérer gênante si le tribunal rendait un jugement défavorable à l'ONE[459].

Presque immédiatement après la décision du juge Cattanach, la Dow a inscrit la question en appel[460]. La compagnie a apparemment estimé qu'il s'agissait là de «la solution la plus rapide»[461]. Elle a décidé de ne pas formuler immédiatement une nouvelle demande puisque l'ONE avait clairement indiqué qu'à la suite de la décision de la Cour fédérale, la demande de la Dow ne serait pas tranchée sans audiences publiques[462]. Bien que l'avocat de l'ONE ait pris part à l'argumentation de la défense en première instance, l'Office a annoncé qu'il ne prendrait pas une part active à l'appel de la Dow[463]. Il semble que l'ONE s'inquiétait de la mauvaise publicité que l'affaire Dow avait fait rejaillir sur l'Office. Le fait de participer à l'appel aurait pu s'interpréter comme une nouvelle preuve du fait que l'ONE «concubinait avec la Dow».

Les articles de journaux publiés à l'époque ont signalé la possibilité que la Dow se joigne à l'Alberta Gas Ethylene Ltd pour la construction d'une usine d'éthylène d'envergure mondiale[464] et ont fait observer que puisque cela n'impliquait pas d'exportation, l'ONE pourrait «tirer son épingle du jeu»[465].

IV. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR CETTE AFFAIRE

a) Le contrôle judiciaire de la procédure d'audience

Nous allons maintenant étudier un certain nombre de questions juridiques qui ont été soulevées lors de l'audience portant sur la

demande de la Dow devant l'ONE et lors de la requête qui a ensuite été présentée à la Cour fédérale.

(i) L'intérêt des parties

Le jugement du juge Cattanach ne contenait aucune étude du droit des intervenants d'intervenir devant la Cour fédérale dans la demande de la Dome. Les règles de la Cour fédérale ne contiennent aucune disposition relative aux intervenants. On peut cependant tirer deux conclusions des décisions intérimaires rendues par le juge Cattanach dans l'affaire Dow. D'abord, la partie qui participe devant l'ONE à des procédures qui deviennent ensuite l'objet d'une action en Cour fédérale a le droit de comparaître dans la cause. Dans l'affaire Dow, toutes les interventions sauf celles de la Colombie-Britannique ont été permises en se fondant sur cette règle. On a suivi cette règle encore plus récemment dans une action intentée par la Union Gas Limited contre l'ONE[466]. En second lieu, il semble que l'on admette l'intervention des provinces du fait qu'elles représentent le public dans les cas où la raison d'être de l'organisme mis en cause est l'intérêt public. Dans l'affaire Dow, le procureur général de la Colombie-Britannique a pu prendre part à une action visant le contrôle judiciaire d'une décision de l'ONE parce qu'il représentait le public de la Colombie-Britannique.

La décision dans l'affaire Dow allait nécessairement dépendre de l'interprétation qu'on donnerait à l'article 20, paragraphe (1) de la *Loi sur l'ONE*; en particulier à l'exigence selon laquelle les audiences «doivent être publiques». Dans son jugement, le juge Cattanach a interprété séparément les expressions «publique» et «audition».

> A mon avis, le terme «publique» dans ce contexte signifie que chaque personne, sous réserve qu'elle ait un intérêt prouvable supérieur à celui du public en général dans l'affaire portée devant l'Office, doit avoir le droit de participer à l'audience[467].

Cette règle soulève la question de savoir à quel critère l'expression «intérêt prouvable supérieur à celui du public en général» fait appel. Devant la Cour fédérale, l'avocat de l'ONE a prétendu que l'Office ne devait entendre que les personnes dont les intérêts seraient directement touchés par les décisions de cet organisme. Cependant dans une entrevue qui a eu lieu après la décision de la Cour fédérale, un des avocats de l'ONE ne savait pas si l'Office allait maintenir cette position. La question est d'importance vitale pour les particuliers et pour les associations «d'intérêt public» qui représentent un certain nombre de particuliers dont les intérêts sont semblables. Ces personnes ne sont pas «directement touchées» par les décisions de

l'ONE dans la même mesure où les sociétés qui sont régies par l'Office le sont. Par conséquent, elles ne peuvent se réclamer des mêmes règles juridiques pour demander le droit d'intervenir devant l'Office.

(ii) L'article 20(1) de la *Loi sur l'ONE*

La décision du juge Cattanach se fonde sur l'interprétation qu'il a donnée à l'article 20, paragraphe (1). Il a conclu que le terme «publique» signifie «chaque personne qui a un intérêt prouvable supérieur à celui du public en général» et que le terme «audition» doit avoir le même sens et entraîner les mêmes conséquences que ceux qu'il a devant un tribunal judiciaire.

Les avocats de l'ONE nous ont fait valoir que cette décision portait à critique pour deux motifs. D'abord, le juge Cattanach a décidé que même si les termes «audition» et «publique» ne sont pas juxtaposés à l'article 20, paragraphe (1), étant donné l'article 20 dans son ensemble, il fallait les interpréter dans le sens de «audition publique». Cependant, l'article 20 dans sa rédaction originelle, ne comprenait pas les paragraphes (2) et (3). A cette époque, les seuls termes pertinents dans l'article 20 étaient «les auditions doivent être publiques», phrase que l'on retrouve maintenant à l'article 20, paragraphe (1).

Cependant la lecture des Débats de la Chambre ne laissent aucun doute sur le désir des législateurs d'imposer, à l'article 20, l'exigence d'une audience publique. Comme l'a déclaré le ministre de l'Industrie et du Commerce de l'époque:

> Les licences d'exportation et d'importation ne seront émises à l'avenir qu'après une audition publique. Le public s'est plaint longtemps, à juste titre, de ce que la façon de procéder actuelle ne permettait aucunement aux parties intéressées de comparaître, de se faire entendre et d'interroger les requérants d'une licence d'exportation, et de ce que le ministre du Commerce n'était pas tenu de déclarer les considérations sur lesquelles il fondait son approbation ou son refus d'une licence. Les audiences publiques, qui sont prévues dans la partie du bill qui traite de l'organisation de l'Office, offriront immédiatement une meilleure protection de l'intérêt public dans ces importantes décisions, ainsi qu'une façon plus satisfaisante pour le gouvernement et les diverses parties intéressées d'étudier les demandes[468].

En second lieu, une comparaison entre les dispositions de la *Loi sur l'ONE* qui traitent des «certificats» et celles qui portent sur les «licences» vient appuyer l'opinion selon laquelle la loi prévoit des audiences orales complètes ayant toutes les caractéristiques d'une audience judiciaire dans le cas des demandes de certificat, mais non dans le cas des demandes de licence. L'article 45, en particulier, donne

à l'Office toute discrétion pour décider si une personne est une «personne intéressée» ou non au sens des dispositions relatives aux demandes de certificats. Il n'y a toutefois pas d'article équivalent dans le cas des demandes de licence. De façon similaire, l'étude des différents éléments qui sont pertinents à chaque type de demandes et des intérêts que chacun peut mettre en cause nous entraîne à conclure que l'intention législative était bien de les distinguer. En ce qui à trait aux demandes de certificats, les questions soulevées ont trait à des considérations comme les droits de passage, les dommages à la propriété et les répercussions sur l'environnement. Ce sont là des questions qui touchent directement les individus et les collectivités. En ce qui a trait aux demandes de licence, les répercussions sur les personnes prises en tant qu'individus sont d'importance secondaire.

Une telle interprétation n'est toutefois pas satisfaisante, particulièrement en regard de l'intention exprimée explicitement par les législateurs. Cependant, même sans avoir recours à la lecture des débats parlementaires, le libellé de l'article 20(1) ne distingue pas entre les certificats et les licences. Cet article déclare seulement que: «Les auditions doivent être publiques».

La décision du juge Cattanach dans l'arrêt Dow, quant aux exigences de l'article 20(1) soulève une question supplémentaire. Un intervenant devant l'ONE pourrait-il s'opposer à ce qu'il y ait des consultations antérieures à l'audience entre le personnel de l'Office et une requérante pour le motif que de telles consultations constitueraient une violation des exigences de l'article 20(1)? De telles consultations sont d'usage courant, et l'on peut citer à titre d'exemple les rapports qui ont été établis entre l'ONE et la Dow avant l'audience de la demande de la Dow. Un avocat[469] qui a déjà représenté, devant l'ONE, des personnes qui intervenaient par souci de «l'intérêt public» critique fortement ces pratiques parce qu'elles sont incompatibles avec le «processus quasi-judiciaire» que prétend suivre l'ONE et empêchent les intervenants d'obtenir tous les renseignements dont ils ont besoin pour plaider leur cause.

(iii) La compétence de l'ONE sur l'éthylène

La question de la compétence de l'ONE en matière d'éthylène soulève celle de la validité du règlement 16.1 qui permet à l'Office d'autoriser les exportations d'éthylène par voie d'ordonnance.

On peut prétendre non sans raison que le règlement 16.1 est invalide. L'ONE devrait-il avoir le pouvoir de contourner toute la Partie VI de la loi simplement en choisissant la voie de l'ordonnance

pour autoriser des exportations? Le règlement 16.1 tire son autorité de l'expression «sous réserve des règlements» que contient l'article 82. Il vaut mieux l'interpréter en disant que les licences sont soumises aux conditions établies par les règlements. Cette interprétation serait compatible avec l'ensemble de la Partie VI et en particulier avec l'article 85 qui donne au gouverneur en conseil le pouvoir d'édicter des règlements «pour l'accomplissement des fins et dispositions de la présente Partie».

Cet argument s'applique aussi bien à d'autres règlements[470]. Cependant, il concerne particulièrement le règlement 16.1, le seul règlement qui permette l'exportation de substances par voie d'ordonnance sans en restreindre la durée ni la quantité. L'ONE justifie le règlement en établissant un lien entre les termes de l'article 81 et le pouvoir accordé par l'article 88, étant donné que l'article 81 prévoit clairement qu'il est permis d'autoriser des exportations par un moyen autre que la licence, si les règlements le permettent.

(iv) Les pouvoirs discrétionnaires relatifs à la pratique et à la procédure

Bon nombre des arguments soulevés par l'avocat de l'ONE dans l'affaire Dow portaient sur le pouvoir discrétionnaire de cet organisme dans le choix de sa procédure. Le juge Cattanach a reconnu que «si l'office se conforme aux dispositions de procédure prévues expressément, il est maître de sa propre procédure»[471]. Cependant l'exercice, par l'ONE, d'un pouvoir discrétionnaire procédural lors de l'audience de la demande de la Dow a eu pour effet, sur deux points, d'empêcher les intervenants de savoir exactement quelle procédure l'Office allait suivre. Ces deux questions procédurales ont donné lieu à des commentaires de la part du juge.

La première question est celle de l'adoption par l'ONE d'une procédure d'audience publique *ex parte*. L'avocat de l'ONE a prétendu que l'Office avait agi conformément à un nouveau règlement édicté en vertu de l'article 7*b*) plutôt qu'en vertu de l'article 6, paragraphe (1) des Règles. Le juge Cattanach a répondu immédiatement qu'il était difficile de considérer comme règle une règle qui n'avait jamais été écrite et qu'un message telex ne pouvait être que le résultat d'une règle existante et non pas constituer à la fois l'adoption et la communication de la règle. Dans son jugement écrit, le juge a toutefois étudié l'effet de l'article 3 des Règles de pratique et de procédure de l'ONE[472] mais il a conclu que l'article 3, paragraphe (1) exige que l'Office, lorsqu'il crée des nouvelles règles de son propre

chef, démontre de façon expresse qu'il existe un état d'urgence suffisant pour justifier l'application de règles autres que les règles ordinaires. Sinon, la personne qui reçoit un message ayant trait à des procédures devant l'ONE serait justifiée de croire que les règles ordinaires s'appliquent.

Il n'est cependant pas aussi simple de restreindre le pouvoir discrétionnaire de l'ONE. L'Office ne pouvait-il agir conformément à une règle nouvelle même non écrite, en vertu de l'article 7*b*) de la loi? L'article 3, paragraphe (1) des Règles déclare que les règles, sauf lorsqu'elles en disposent autrement, s'appliquent à toutes procédures devant l'Office, à l'occasion d'une demande. Puisque l'ONE prétendait agir conformément à une nouvelle règle, il semble que l'Office agissait en vertu de l'exception prévue à l'article 3(1) des Règles et n'était pas obligé d'appliquer l'article 3(2). Quelle est donc la validité de cette nouvelle règle? A cet égard, les procureurs de l'ONE ont prétendu que l'on doit interpréter l'article 7 de la *Loi sur l'ONE* et la *Loi sur les textes réglementaires* de façon à permettre à l'ONE d'agir conformément à de nouvelles règles de procédure en vertu de l'article 7 de la loi sans jamais avoir à les écrire.

La seconde question de procédure était celle de savoir si l'on devait considérer la demande de la Dow comme une demande de licence ou comme une demande d'ordonnance. S'il s'était agi d'une demande d'ordonnance, le fait que l'ONE n'ait pas agi conformément aux exigences de l'article 20, paragraphe (1) n'aurait eu aucune importance puisque cet article ne s'appliquait qu'aux demandes de licence. Le juge Cattanach a jugé que l'ONE devait décider de la nature fondamentale d'une demande avant d'entreprendre une audience. On ne peut formuler une demande couvrant les deux possibilités parce que les procédures et les conséquences sont différentes selon que l'on choisit l'une ou l'autre. Puisque l'ONE n'avait pris ou, du moins, n'avait rendu aucune décision quant à l'argument de la Dow selon lequel la demande devait être considérée comme une demande d'ordonnance, le juge Cattanach a conclu qu'il devait évaluer la requête qu'on lui présentait en se fondant sur la demande telle qu'on l'avait faite à l'origine.

(v) Le contenu du dossier dans un recours en *certiorari*

Au cours de l'audience, le juge Cattanach a admis en preuve un communiqué de presse de l'ONE émis avant le début de l'audience de la demande de la Dow. Il a également admis en preuve des copies

authentiques de la décision et des motifs de cette décision qu'avait rendue l'ONE lors des demandes antérieures Dome et Dome-Cochin. Les procureurs des requérants ont également demandé l'autorisation de produire la transcription de la preuve admise à ces audiences antérieures et le juge a accueilli leur requête. Dans son jugement, le juge Cattanach a déclaré qu'il avait admis ces éléments en preuve afin de pouvoir rendre une décision éclairée sur la question en litige. De plus, il n'y avait eu aucune requête antérieure ayant pour but de connaître le contenu du dossier dans le recours en *certiorari*. Le juge n'a pas précisé si les éléments admis en preuve faisaient partie de ce dossier.

L'importance de cette question dépend en grande partie de la portée de l'article 10 de la *Loi sur l'ONE* qui désigne l'Office comme une «cour d'archives». Le juge Cattanach a soulevé cette question plusieurs fois au cours de l'audience mais elle n'a pas reçu de réponse satisfaisante. Si l'article 10 a pour effet de restreindre l'étude faite par l'Office aux seuls éléments qui font partie du dossier, la nature et la portée de ce dossier prennent alors une grande importance. Cependant, le sens exact de l'expression «cour d'archives» demeure vague en ce qui a trait à l'ONE.

b) L'influence du Cabinet

La demande de la Dow se présente comme un exemple de l'influence directe du Cabinet sur le traitement par l'Office d'une demande d'exportation. Bien sûr, les circonstances étaient inhabituelles. Il s'agissait pour le gouvernement de favoriser le développement d'une industrie pétrochimique canadienne vigoureuse. Les fonctionnaires du gouvernement ont sûrement dû se réunir avec les représentants des entreprises pour discuter de la construction d'usines d'éthylène d'envergure mondiale. Cependant cela s'est produit à une époque où l'on ne croyait pas que l'ONE avait compétence sur l'éthylène. Il était du devoir du gouvernement de trancher, comme élément de sa politique, la question de savoir si l'on devait imposer des restrictions à l'exportation et à l'importation de l'éthylène et, dans l'affirmative, de décider quel organisme devait être chargé de les administrer. Des membres de l'Office, qui exerçaient la fonction consultative de l'Office, ont pris part à ces discussions en toute régularité.

Néanmoins, lorsqu'on a décidé de confier la réglementation de l'éthylène à l'ONE, le gouvernement s'était déjà considérablement engagé à appuyer le projet de la Dow. Il en est résulté que des pressions

ont été exercées sur l'Office afin qu'il accélère les procédures et que l'Office a ensuite décidé de tenir une audience publique *ex parte*. Nous avons ici l'exemple d'une décision politique du gouvernement ayant trait, en l'occurrence, à un développement industriel important, qui a préempté la responsabilité de l'ONE de décider s'il est dans l'intérêt public de permettre une exportation. De telles préemptions ne sont pas rares. L'étude de cas N° 2[473] expose les détails d'un exemple semblable: le projet de prolongement de l'oléoduc Sarnia-Montréal présenté par l'Interprovincial Pipe Lines Limited. La demande de la Dow n'est extraordinaire que du fait que la pression du gouvernement a été tellement considérable qu'elle semble avoir influencé la procédure utilisée par l'Office pour traiter la demande.

(i) Les demandes en cascade

Puisque les demandes d'exportation entraînent ordinairement la construction d'installations supplémentaires, on étudie ordinairement les deux questions en même temps. Dans l'affaire Dow cependant, la modification des projets de développement et le fait que l'on se soit trouvé aux prises avec un produit nouveau pour l'exportation ont créé une situation au sein de laquelle une demande a été présentée pour l'exportation d'un produit au moyen d'une canalisation qui avait été approuvée mais qui n'avait pas encore été construite.

Une bonne partie de la preuve présentée lors des audiences Dome Petroleum Limited — Cochin Pipe Lines Limited durant l'été de 1973 portait sur la disponibilité de l'éthane pour l'exportation. L'éthane est un élément composant du gaz naturel que l'on utilise dans la fabrication de l'éthylène.

Un grand nombre des intervenants dans la demande de la Dow avaient présenté des preuves sur la question de l'éthane. L'ONE s'était servi de ce fait pour justifier son intention d'avoir recours à une procédure publique *ex parte*[474]. Un certain nombre d'intervenants ont démontré que c'était là un argument à deux tranchants. Bon nombre d'entre eux ont soutenu devant l'ONE que si l'on considérait l'éthylène comme du «pétrole», la décision sur la demande de la Dow devrait alors être différée jusqu'à la publication du rapport de l'ONE sur les critères relatifs à l'exportation du pétrole[475]. Devant la Cour fédérale, plusieurs intervenants ont affirmé que l'on ne devrait pas procéder au calcul de l'excédent dans la demande de la Dow avant de connaître les résultats des audiences que devait tenir l'ONE sur l'approvisionnement et les possibilités de livraison du gaz naturel[476]. Le juge Cattanach ne s'est pas prononcé sur cette question. Cependant, il ressort clairement de ses motifs que le fait qu'on ait permis à des intervenants

de participer pleinement à des audiences antérieures portant sur une demande connexe, ne permet pas à l'ONE de priver par la suite ces intervenants de l'occasion de se faire entendre pleinement.

(ii) L'influence de la presse

Avant le milieu de l'année 1974, la presse n'avait pas souvent prêté une attention soutenue à l'Office national de l'énergie. Les membres de l'Office ne semblent pas non plus apprécier l'attention que lui porte la presse. La demande de la Dow Chemical démontre que les critiques de la presse, si peu appréciées soient-elles, semblent capables d'influencer la politique et le fonctionnement de l'ONE.

Les commentaires des journaux relativement à la demande, ont fait l'objet de longues discussions, tant officielles qu'officieuses, au sein des membres de l'Office et de son personnel. Les questions posées par les journalistes ont forcé l'Office à motiver sa décision de tenir une audience *ex parte*. Les entrevues avec des membres de l'Office laissent croire que l'intérêt manifesté par la presse a eu une influence sur la décision de l'Office d'ajourner la demande jusqu'à ce qu'il ait le résultat de la requête devant les tribunaux et par la suite sur sa décision de ne poursuivre ses activités qu'après avoir tenu une audience publique complète. De la même façon, la crainte de l'Office de voir la presse conclure à un «concubinage» avec la Dow a eu une influence sur sa décision de ne pas se joindre à l'appel du jugement du juge Cattanach. Des éditoriaux et des chroniques ont également soulevé la question délicate des rapports qui existaient entre l'Office et le Cabinet, en laissant entendre qu'en fait le gouvernement avait demandé à l'Office d'accélérer le traitement de la demande de la Dow[477].

Tous ces éléments laissent croire que la presse peut jouer un rôle important de surveillance à l'égard des fonctions de régulation de l'ONE. En attirant rapidement l'attention du public sur les lacunes politiques et procédurales qui peuvent se présenter, la presse peut inciter l'Office à modifier son point de vue avant de prendre une décision définitive.

ÉTUDE DE CAS N° 4

La demande de nouvelles installations présentée par la TransCanada Pipelines Limited

I. LA DEMANDE

En mai 1974, la TransCanada Pipelines Limited présentait à l'Office national de l'énergie une demande visant un certificat prévu à l'article 44 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Elle demandait à l'Office d'approuver la construction de 58.5 milles supplémentaires de pipelines pour son réseau principal de transport, dont 43 en Ontario sur la «ligne de Montréal» et 15.5 milles sur la ligne de la TransCanada au Manitoba et en Saskatchewan. A première vue, il semblait s'agir d'une demande routinière d'installations semblables à celles que la TransCanada avait présentées de nombreuses fois par le passé.

En vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, l'Office doit être «convaincu que la commodité et la nécessité publiques requièrent présentement et requerront à l'avenir la canalisation. . .». Selon les termes mêmes de la loi:

> . . .en étudiant une demande de certificat, (l'Office) doit tenir compte de toutes les données qui lui semblent pertinentes, et, sans limiter la généralité de ce qui précède, peut considérer ce qui suit:
>
> *a*) l'accessibilité du pétrole ou du gaz au pipeline, ou de la force motrice à la ligne internationale de transmission de force motrice, selon le cas;
>
> *b*) l'existence de marchés, effectifs ou possibles;
>
> *c*) la praticabilité économique du pipeline ou de la ligne internationale de transmission de force motrice;

d) la responsabilité et la structure financières de l'auteur de la demande, les méthodes de financement de la canalisation ou de la ligne internationale de transmission, ainsi que la mesure dans laquelle les Canadiens auront l'occasion de participer au financement, à l'organisation et à la construction du pipeline ou de la ligne internationale de transmission de force motrice; et

e) tout intérêt public qui, de l'avis de l'Office, peut être atteint par l'octroi ou le rejet de la demande.

A la suite de nombreuses demandes de ce genre, l'ONE a mis au point les grandes lignes d'un ensemble de critères et de priorités pour l'étude des questions dont traite l'article 44. De la même façon, la procédure de base ainsi que la forme et les méthodes de preuve des questions pertinentes ont été établies au cours d'audiences antérieures portant sur des demandes d'installations.

Ceci aurait dû être une procédure de routine pour l'ONE, cependant, les questions soulevées à l'audience ne ressemblaient guère aux questions qu'il avait rencontrées par le passé dans des demandes d'installations ni à celles qu'avaient à l'esprit les rédacteurs de la Partie III de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Le caractère inusité de la demande de la TransCanada est apparu dès la présentation de la demande.

La société spécifiait dans sa demande qu'elle ne prenait pas position sur la question de la commodité et de la nécessité publiques de l'installation proposée — la décision la plus importante que l'Office doive prendre en vertu de l'article 44. En d'autres termes, la TransCanada ne s'intéressait guère à la demande. En fait, la société présentait sa demande pour d'autres parties, qui, en tant qu'intervenants, presseraient l'Office de juger que l'installation projetée était requise dans l'intérêt public.

Une deuxième caractéristique inusitée de la demande était le fait que la TransCanada incluait des renseignements sur l'approvisionnement en gaz de son propre réseau, malgré le fait que l'installation projetée ne transporterait pas de gaz de la TransCanada. Le pipeline projeté devait transporter du gaz appartenant à d'autres parties en tenant compte du coût du service. C'était la première fois que TransCanada demandait à l'ONE d'approuver les installations nécessaires à l'exécution de contrats pour le transport de gaz naturel n'appartenant pas à la TransCanada.

Au moment de la rencontre entre les membres de l'Office chargés de la demande et le personnel de l'Office, réunion qui a lieu de façon routinière une semaine avant l'audience pour étudier les projets de

questions préparés par le personnel après leur étude de la demande, la Direction du contentieux était bien consciente des questions de compétence qui pouvaient être impliquées par la demande. A cette réunion, les avocats de l'Office ont suggéré que l'Office devrait décider s'il devait étudier l'approvisionnement de gaz uniquement dans le contexte de l'installation proposée ou au contraire de façon plus large dans le contexte du réseau de la TransCanada dans son entier. En termes de compétence, fallait-il interpréter l'article 44*a*) (qui prévoit l'étude de l'accessibilité du gaz au pipeline) d'une façon large ou d'une façon étroite? L'Office devait-il étudier l'accessibilité de gaz au réseau de la TransCanada dans son entier, ou suffirait-il de considérer seulement les quantités de gaz achetées et qui allaient être transportées par l'installation projetée?

A ce moment, douze interventions avaient été présentées et des camps opposés commençaient à prendre forme. Pour accélérer la procédure, l'avocat de l'ONE avait mis en route des discussions internes pour étudier la question de savoir s'il était à propos de déclarer que les intervenants étaient ou non des «parties intéressées», comme le permet l'article 45 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Il semble que l'Office ait choisi de permettre la participation de toutes les personnes qui présentent une intervention[478]. Le motif semble en avoir été la possibilité de voir survenir des litiges découlant de cette demande, et les répercussions de la reconnaissance par l'Office, lors de ses audiences, du statut des parties qui demanderaient des procédures de contrôle judiciaire ou qui y participeraient[479]. En fin de compte, aucune mesure n'a été prise pour juger de façon formelle du statut des intervenants. Néanmoins, l'Office était au courant dès le départ des questions sous jacentes soulevées par la demande de la TransCanada.

Au cours des semaines qui ont précédé l'audience, le public a également pris conscience de la signification de la demande. Le Ministre de l'Énergie de l'Ontario a demandé officiellement à son homologue fédéral de retarder les audiences[480] sur la demande jusqu'à la fin des audiences que l'Office national de l'énergie devait bientôt tenir sur la question générale des approvisionnements et des possibilités de livraison du gaz naturel au Canada. La date de ces audiences n'avait pas encore été fixée par l'Office, mais la date limite pour la présentation de mémoires était le 3 septembre et il semblait probable que les audiences auraient lieu en octobre[481]. L'avocat de l'Ontario a alors avisé l'ONE qu'il présenterait une demande d'ajournement à l'ouverture de l'audience sur la demande de la TransCanada le 7 août.

a) Les véritables demandeurs

Il y avait derrière la demande de la TransCanada deux grandes compagnies de gaz: le Gaz Métropolitain Inc. du Québec et la Greater Winnipeg Gas Limited du Manitoba. Ces deux compagnies avaient préalablement obtenu de la TransCanada du gaz appartenant à cette compagnie et transporté par elle. Cependant, les événements de 1973 ont créé une situation inusitée au sein de laquelle ces deux compagnies cherchaient à faire approuver la construction des installations nécessaires au transport du gaz acheté directement par elles en Alberta.

Depuis la construction de son pipeline[482], la TransCanada avait été le seul fournisseur de gaz de la Greater Winnipeg Gas et de la Gaz Métropolitain. La TransCanada avait acheté le gaz en Alberta, obtenu les permis d'acheminement des autorités albertaines de régulation, puis revendu le gaz à ces deux compagnies ainsi qu'à d'autres. Le gaz était livré par le réseau de pipeline de la TransCanada.

La demande de gaz naturel des clients de la TransCanada au Manitoba, en Ontario et au Québec avait augmenté régulièrement au cours de la dernière décennie. La TransCanada avait pu faire face à cet accroissement de la demande en achetant de plus grandes quantités de gaz en Alberta et en augmentant la capacité de son réseau de pipeline par la construction d'installations supplémentaires approuvées par l'ONE. Toutefois, en 1973, la TransCanada annonçait qu'elle n'accepterait plus d'engagements à long terme pour fournir plus de gaz à ses clients. Ceci était le résultat de l'incapacité de la TransCanada d'acheter du gaz albertain supplémentaire à «des prix raisonnables». Le gouvernement de l'Alberta avait évidemment adopté une politique d'établissement des prix qui avait amené l'augmentation du prix du gaz jusqu'à «un niveau réaliste». Mais en même temps, la TransCanada avait laissé savoir qu'elle était prête à faire, à titre contractuel, le transport du gaz naturel acheté directement en Alberta par des compagnies de l'Est du pays.

La Greater Winnipeg Gas a répondu à cette invitation et a négocié un accord avec la Gulf Oil Limited pour un approvisionnement en gaz. Cette compagnie a obtenu un permis d'acheminement de l'Office albertain de la conservation des ressources énergétiques et a signé un contrat de transport avec la TransCanada. De la même façon, la Gaz Métropolitain signait un accord de dix ans, pour la fourniture de gaz, avec la Pan Alberta Gas Limited. Cette compagnie avait déjà obtenu un permis d'acheminement albertain pour le gaz acheté dans cette province. Un contrat de transport avait été signé avec la TransCanada.

A la suite d'une étude portant sur les aspects techniques de la mise en oeuvre, visant à déterminer quelles installations supplémentaires seraient nécessaires pour transporter ce gaz, la TransCanada avait présenté sa demande à l'Office national de l'Énergie. Entre temps, la TransCanada avait apparemment changé d'idée en ce qui concerne l'engagement qu'elle avait pris de servir de transporteur pour les compagnies de l'Est. La compagnie avait écrit à la Greater Winnipeg Gas pour se désister de son engagement en acceptant néanmoins de maintenir la demande d'installations. Le problème résidait dans la possibilité de pénurie dans le réseau de la TransCanada. La capacité excessive de la canalisation, aggravée par la construction des installations supplémentaires projetées, allait peut-être agir au détriment économique des clients actuels de la TransCanada.

La TransCanada n'était donc qu'une requérante pour la forme. L'historique de la demande nous révèle pourquoi la TransCanada, dans sa demande, n'a pas pris position sur les questions majeures de commodité et de nécessité publiques. L'on comprend également pourquoi elle a présenté, de façon inusitée, des preuves sur l'approvisionnement en gaz de la totalité de son réseau. Tout est devenu encore plus clair lorsque la Greater Winnipeg Gas, dans son intervention, a expressément demandé que l'on supprime de la demande toute référence à la réserve totale de gaz de la TransCanada. Un dernier facteur important a été la révélation, contenue dans l'intervention de la Gaz Métropolitain, selon laquelle le contrat signé par la Pan Alberta avec les producteurs albertains pour le gaz destiné à la Gaz Métro, contenait une clause donnant aux producteurs le choix d'annuler l'accord si toutes les approbations nécessaires n'étaient pas obtenues le 26 août 1974.

b) Les véritables opposants

Une semaine avant l'audience, le Ministre de l'Énergie de l'Ontario annonçait que l'Ontario demanderait l'ajournement de l'audience de la demande de la TransCanada jusqu'à ce que l'ONE ait terminé les audiences projetées sur l'approvisionnement et les possibilités de livraison du gaz naturel. La demande d'ajournement de l'Ontario, déposée le premier jour de l'audience, était appuyée par deux grandes compagnies ontariennes, la Union Gas de Chatham et la Consumers Gas de Toronto, ainsi que par l'Ontario Industrial Gas Users Association. Tous faisaient valoir que la question essentielle était la suffisance des approvisionnements pour les clients existants de la TransCanada, eu égard à l'incertitude récente qui régnait quant aux approvisionnements et aux possibilités apparemment décroissantes de

livraison en Alberta. Si l'Office rendait une décision sur cette demande, il préjugerait, de façon indirecte et sans avoir l'avantage d'une preuve complète, la question de la suffisance des réserves de gaz albertain pour les besoins futurs des consommateurs actuels de l'Est du Canada. Dans la mesure où l'on approuverait des installations pour transporter des quantités supplémentaires de gaz aux marchés de Winnipeg et de Montréal, il y aurait d'autant moins de gaz disponible pour des compagnies comme la Union Gas et la Consumers Gas qui dépendent entièrement, pour leur approvisionnement, de contrats de vente avec la TransCanada.

Il y avait ici une importante question de principe pour la province d'Ontario et ses principales compagnies de gaz, malgré le fait que la demande n'impliquait qu'environ 1% du réseau total de la TransCanada en termes de milles, environ 1.2% des besoins annuels des clients de la TransCanada et un peu plus de 1% des ventes brutes annuelles de la TransCanada[483].

Il y avait, dernière tout ceci, le conflit entre les provinces de l'Ontario et de l'Alberta à propos du prix du gaz naturel. En même temps que l'Alberta, par l'entremise de Pan Alberta Gas, achetait des réserves de gaz, puis négociait les contrats de vente directement avec les compagnies de l'Est, le Ministre ontarien de l'Énergie exercait des pressions sur les compagnies ontariennes pour qu'elles ne tentent pas d'obtenir le gaz albertain aux prix nouveaux et plus élevés. Entre temps, la TransCanada ne pouvait concurrencer les prix substantiellement plus hauts offerts par Pan Alberta. Il y avait pour cela une raison assez évidente. Des prix plus élevés dans un nouveau contrat d'achat passé par la TransCanada auraient pour effet de déclencher les clauses de «pays favorisé» dans les contrats de vente existants des producteurs, ce qui allait automatiquement faire monter le prix d'un grand nombre de contrats jusqu'au nouveau niveau.

II. L'AUDIENCE

Lors de l'ouverture de l'audience, après les comparutions et les présentations préliminaires, la province d'Ontario a présenté sa demande d'ajournement. Cette demande a eu pour effet de préciser dès le début les intérêts adverses. Comme cela était à prévoir, l'Office a refusé la demande d'ajournement, en faisant valoir que la demande visait uniquement des quantités spécifiques de gaz et qu'il y avait une

certaine urgence à assurer la disponibilité du gaz pour faire face aux besoins de chauffage des consommateurs de Winnipeg et de Montréal au cours de l'hiver à venir.

Revenant à la charge, le procureur du ministère de l'Énergie de l'Ontario a immédiatement présenté une autre requête. Il demandait à l'Office d'exiger d'abord que toutes les parties à la demande, y compris l'Alberta Gas Trunk Line, la Pan Alberta Limited, la Greater Winnipeg Gas et la Gaz Métropolitain, présentent une preuve comme si elles constituaient une requérante unique. A son avis, ceci était logique puisque en fait les renseignements fournis à l'appui de la demande se retrouvaient dans les interventions présentées par toutes ces parties. En second lieu, il demandait à l'Office d'interdire à ces «requérantes» de se contre-interroger entre elles de façon à prévenir de longs interrogatoires à l'avantage de ces parties.

Cette demande a également été refusée par l'Office car, officiellement, il n'y avait qu'une seule demande. Toutes les autres parties se présentaient en tant qu'intervenants et toutes avaient des intérêts clairement différents. S'il arrivait que les parties posent des questions à leur avantage, il serait possible de présenter des objections précises à ce moment.

Ce n'est qu'au milieu de l'après-midi que la TransCanada a appelé son premier témoin, Monsieur L. Larson, qui s'occupait au sein de la TransCanada des approvisionnements de gaz. Le témoignage de Monsieur Larson a déposé a porté sur les approvisionnements et les possibilités de livraison pour l'ensemble du réseau de pipeline de la TransCanada. Dans l'ensemble, il a déclaré que la situation actuelle des réserves était très délicate parce qu'on prévoyait une pénurie pour les clients de l'Est dès le début de la prochaine année.

Ce témoin a été longuement contre-interrogé par les principaux intervenants, y compris le Ministre de l'Énergie de l'Ontario et la Union Gas. Le procureur de l'ONE et les membres de l'Office ont également questionné Monsieur Larson au sujet des estimations de la TransCanada en matière d'approvisionnements[484]. Il n'y a eu aucune objection concernant la déposition ni le contre-interrogatoire mené par l'avocat de la Gaz Métropolitain, de la Greater Winnipeg Gas et des autres parties à la demande.

Le lendemain, la TransCanada a fait comparaître un groupe de quatre témoins qui ont déposé sur les aspects techniques, les coûts et le calendrier des travaux, l'acquisition des droits de passage et les répercussions des installations projetées sur l'environnement. Ces

témoins ont été vigoureusement contre-interrogés par les intervenants, particulièrement au sujet des répercussions sur l'environnement ainsi que sur les mesures de protection et l'effet de la demande sur les taux de la TransCanada.

Les témoins ont répondu aux objections sur la plupart des questions concernant les taux en faisant valoir que, bien que ceci puisse être un facteur pertinent à la rentabilité économique des installations projetées, les questions de taux doivent en général être traitées dans des procédures faites en vertu de la Partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Le contre-interrogatoire mené par le procureur de l'Ontario a soulevé des doutes sérieux quant à la valeur des études sur l'environnement entreprises par l'expert-conseil de la TransCanada. Le procureur de l'ONE a également insisté sur le fait que l'étude détaillée des répercussions des installations projetées sur l'environnement n'avait pas encore été terminée, en insistant sur le fait que les études écologiques complètes devraient être terminées à temps pour que l'Office puisse en disposer avant l'audience.

La preuve de la TransCanada tant en matière de génie que d'environnement a été vigoureusement mise à l'épreuve. Mais aucune question sérieuse n'a été soulevée avant le 9 août, date à laquelle la Gaz Métropolitain a présenté sa preuve sur l'étendue des réserves de gaz disponibles en Alberta, pour appuyer la demande. Le témoin était Monsieur M. E. Kilik, employé de la Pan Alberta Gas.

A la suite de tiraillements ayant trait au coût des réseaux de captage de l'Alberta Gas Trunk Line nécessaires pour livrer le gaz que la Pan Alberta Gas Limited s'était engagée, par contrat, à vendre à la Gaz Métropolitain, Monsieur James McOuat, avocat de la Union Gas, a tenté de contre-interroger Monsieur Kilik sur la disponibilité du gaz albertain pour l'ensemble du réseau de la TransCanada. Il a, plus précisément, demandé à M. Kilik s'il était au courant «d'une insuffisance particulière des réserves de la Colombie-Britannique destinées à satisfaire la demande dans cette province». L'avocat de la Pan Alberta Gas s'est immédiatement objecté et a entendu l'argumentation sur cette question.

Les auteurs de la demande ont fait valoir qu'il s'agissait d'une demande de certificat visant un projet précis d'installation et que toutes les questions relatives aux approvisionnements de gaz doivent se limiter aux quantités à transporter au moyen de ces installations. Le procureur de la Gaz Métropolitain déclarait:

[TRADUCTION]

> . . .cette demande vise certains moyens très limités de transport d'une quantité de gaz. . .qui est bien minime par rapport à l'ensemble des approvisionnements; la seule véritable question soumise à cet Office consiste à déterminer si le transport à Montréal de cet approvisionnement disponible faisant l'objet d'un engagement répond présentement à un intérêt public et à une nécessité. Voilà la question[485].

Le procureur de l'ONE a présenté sensiblement le même argument[486]. Au nom des intervenants, la Union Gas a fait valoir que les questions relatives aux réserves et à la disponibilité future du gaz albertain étaient reliées à la question principale dont l'Office était saisi — à savoir, la construction des installations projetées par la TransCanada allait-elle nuire aux possibilités de livraison du gaz de l'ensemble du réseau de la TransCanada. Il était clair que les arguments des deux côtés ne se limitaient pas à la pertinence de la question à laquelle il était fait objection. Il s'agissait plutôt de déterminer si la portée de l'audience sur la demande était suffisante pour y inclure l'étude des approvisionnements de gaz disponibles pour l'ensemble du réseau de la TransCanada.

Étant donné l'argumentation de l'avocat de l'ONE et le fait que cette question avait été étudiée lors de la réunion interne qui avait précédé l'audience, les membres de l'Office qui présidaient l'audience étaient sans aucun doute disposés à limiter la portée de l'audience. Cependant, une chose inquiétait ces membres de l'Office. Plus tôt, au cours de l'audience, le témoin Larson de la TransCanada avait témoigné quant aux réserves de gaz albertain en général et aux besoins futurs de la TransCanada. En réponse à une question de Monsieur C. G. Edge, membre de l'Office, l'avocat de l'ONE a répondu qu'on ne lui avait pas demandé son avis quant au témoignage de Monsieur Larson. Monsieur R. Gibbs, de la Pan Alberta Gas Limited, a déclaré de son propre chef que «Monsieur Larson a témoigné parce que personne ne s'est objecté». Lorsqu'on a posé ces questions, nous sommes demeurés silencieux parce que son témoignage ne semblait pas pertinent[487].

Après avoir entendu les plaidoiries relatives à cette question et après avoir suspendu l'audience pour le déjeuner, le président a rendu la décision suivante au début de la session de l'après-midi:

[TRADUCTION]

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

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

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

De toute évidence, ces témoins peuvent être interrogés sur tous les aspects afférents à la possibilité qu'a la Pan Alberta de respecter ses engagements contractuels envers la Gaz Métro[488].

Le lundi 12 août 1974, date de la journée suivante d'audience, la Union Gas demandait l'ajournement de l'audience pour lui permettre de présenter une requête à la Cour fédérale pour obtenir une ordonnance de prohibition. L'Office a rejeté la demande et l'audience s'est poursuivie[489]. Entre temps, la Union Gas présentait à la division de première instance de la Cour fédérale une requête d'ordonnance de prohibition ou de *certiorari*, et demandait également des directives quant à la procédure à suivre pour que les parties intéressées interviennent. L'audience de l'ONE a pris fin le mercredi 14 août avec l'argumentation finale des diverses parties.

III. LES DÉLIBÉRATIONS QUI ONT SUIVI L'AUDIENCE

Après la clôture de l'audience, la procédure que suivit l'ONE pour en arriver à une décision et préparer son rapport a commencé, comme d'habitude, par une réunion entre les membres de l'Office qui présidaient l'audience, l'avocat de l'ONE et le personnel de l'Office. Les membres de l'Office avaient, semble-t-il, décidé de préparer un rapport pour le soumettre au Cabinet le plus tôt possible, puis de publier la décision dès que possible, en tenant compte des procédures qui avaient lieu devant la Cour fédérale.

Comme d'habitude, certains membres du personnel ont été chargés de préparer les diverses parties routinières du rapport. Les membres du comité d'audience devaient rédiger eux-mêmes la

première version de la partie «conclusions et décision». On avait fixé au 20 août 1974 une réunion pour étudier les versions préliminaires, mais cette réunion n'a jamais eu lieu.

Au lieu de cela, l'Office a utilisé une «procédure accélérée» par laquelle les membres du comité ont écrit le rapport eux-mêmes, avec l'aide et la consultation du personnel. Il semble qu'on a choisi d'utiliser cette procédure parce qu'il fallait rapidement s'assurer que le gaz allait être livré aux consommateurs de Winnipeg et de Montréal. Les membres de l'Office ne se sentaient pas liés par les procédures judiciaires. A la suite d'une requête préliminaire, le juge Cattanach de la Cour fédérale a rejeté la demande de la Union Gas visant l'arrêt des procédures en attendant la décision de la Cour sur la question[490]. Il semble que le rapport de l'Office avait déjà été envoyé au Cabinet le 20 août. Le rapport de l'Office et le certificat de commodité et de nécessité publiques n'ont été rendus publics que le 23 août 1974, après que la Cour fédérale se soit dessaisie de l'affaire Union Gas.

IV. L'AFFAIRE UNION GAS

a) Les requêtes préliminaires

Lorsque la requête préliminaire de la Union Gas a été entendue par le juge Cattanach le 15 août, la Greater Winnipeg Gas a fait valoir que la requête de prohibition présentée par la Union Gas constituait un abus de la procédure de la Cour parce qu'il n'y avait aucune disposition dans la *Loi sur la Cour fédérale* autorisant la Cour à ordonner un arrêt des procédures dans le cas d'une procédure administrative. On a soutenu que la requérante avait recours à la prohibition précisément pour atteindre ce but. Subsidiairement, la Greater Winnipeg Gas pressait la Cour d'entendre la question sur le fond immédiatement, étant donné les besoins urgents des consommateurs de gaz de Winnipeg pour faire face à l'hiver. La Cour a pris note que la Union Gas avait abandonné sa requête visant l'arrêt des procédures. La Union Gas ayant fait valoir que, bien qu'elle soit prête, il serait préférable de retarder l'audience de sorte que toutes les parties représentées puissent être suffisamment préparées, la date de l'audience a été fixée au lundi 19 août.

Pour ce qui est de l'intérêt des parties, le Juge Cattanach s'en est tenu à sa propre décision dans l'arrêt Dow Chemical[491]. Bien qu'il n'y ait aucune disposition précise concernant les intervenants dans les

Règles de la Cour fédérale, il a décidé que toutes les parties qui avaient pris part à l'audience devant l'ONE pouvaient participer à l'audience devant la Cour fédérale.

La question des frais a également été débattue assez longuement. Il s'agissait surtout de savoir si la demanderesse, la Union Gas, devrait être tenue responsable, dans le cas d'un jugement défavorable, des frais de toutes les parties intervenantes. Cette question, malgré son importance en ce qui a trait à la capacité des intervenants d'intérêt public de participer de façon efficace à des causes de ce genre, a été reportée à plus tard, au moment de l'audience sur le fond. Malheureusement, cette question n'a jamais été traitée par le juge Mahoney.

Il y eut également une argumentation sur le contenu du dossier des procédures devant l'Office national de l'énergie, question qui avait donné certaines difficultés au juge Cattanach dans l'affaire Dow Chemical. Cependant, il est devenu inutile de prendre une décision sur cette question lorsque l'avocat de la Union Gas et celui de l'ONE se sont engagés à se rencontrer et à se mettre d'accord sur le contenu du dossier pour les besoins de cette cause. Il semble que l'avocat de l'Office ait accepté que les pièces présentées à l'appui de la déclaration de J. W. S. McOuat, qui avait préalablement été présentée à l'appui de la requête de la Union Gas, constituent le dossier. Ces pièces étaient: l'ordonnance d'audience de l'Office, la demande de la TransCanada, la modification à la demande de la TransCanada, l'intervention de la Gaz Métropolitain, l'intervention de la Greater Winnipeg Gas Company, les transcriptions de l'audience de l'Office National de l'Énergie des 7, 8 et 9 août 1974, l'intervention de la Union Gas Limited, l'intervention du ministère de l'Énergie de l'Ontario, l'intervention de la Industrial Gas Users Association et les renseignements supplémentaires fournis par la TransCanada en juin 1974 en réponse à une demande de l'ONE.

b) L'audience à la Cour fédérale

Au début de l'audience sur le fond le 19 août, le Juge Mahoney a révélé qu'il possédait 1,500 actions de la TransCanada PipeLines Limited et 200 actions de la Northern and Central Gas Limited. Il ajouta en outre qu'il était l'un des fondateurs de la Consolidated Pipelines Limited. Les parties ont été invitées à s'objecter, mais aucune ne l'a fait.

L'avocat de la Union Gas a présenté deux arguments principaux. Il a prétendu que l'ONE avait commis une erreur de droit ou de compétence. Cela venait d'abord du fait que l'Office avait restraint la portée de l'audience en refusant de permettre un contre-interrogatoire portant sur les approvisionnements de gaz disponibles pour la totalité du réseau de la TransCanada et en second lieu en ne traitant pas tous les auteurs de la demande (la TransCanada, la Gaz Métropolitain, la Greater Winnipeg Gas, la Pan Alberta Gas Limited et l'Alberta Gas Trunk Line) comme des «requérants» aux fins de la procédure de l'audience.

L'argument portant sur le premier point se fondait sur la transcription et faisait valoir que l'Office avait en fait exclu toutes les questions relatives à la suffisance des approvisionnements de gaz pour la totalité du réseau de la TransCanada. Ceci provenait de la décision qu'avait prise l'Office sur l'objection qui avait été présentée lorsque la Union Gas avait posé une question sur l'approvisionnement en gaz de la Westcoast Transmission Limited. La question des approvisionnements de gaz avait donc été restrainte à celle de savoir s'il y aurait suffisamment de gaz pour alimenter l'installation projetée par la TransCanada. La décision de l'Office montrait cependant que le comité d'audience considérait en fait que la question générale des approvisionnements de gaz était pertinente, mais qu'il n'y accordait pas beaucoup d'importance car il considérait que les quantités en cause étaient minimes.

L'Office a donc pris la décision de ne pas permettre que des preuves soit présentées sur la question de l'ensemble des approvisionnements parce qu'il est arrivé à la conclusion que les quantités impliquées étaient minimes. Cette constatation avait cependant été faite avant que toute la preuve disponible n'ait été présentée. Selon les termes employés par un membre de l'Office:

> . . .le temps requis pour fouiller ces questions et les inconvénients que cela impliquerait dépassent la valeur probante que ce témoignage aurait sur la décision (que l'Office) doit rendre dans cette demande[492]. . .

Cette décision se fondait essentiellement sur des raisons de simplification du travail. Ceci revenait à dire qu'on n'avait pas tranché la vraie question, à savoir, l'installation projetée par la TransCanada pouvait-elle nuire à l'approvisionnement en gaz du réseau principal de la TransCanada et donc, «la commodité et la nécessité publiques requièrent-elles présentement et requerront-elles à l'avenir la canalisation», selon les termes de l'article 44 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*? L'Office aurait donc abusé du pouvoir discrétionnaire que lui accorde l'article 44 en fondant sa décision sur une raison

inappropriée: la simplification du travail. Il avait, par conséquent, refusé d'exercer sa compétence[493].

Selon la Union Gas, la décision de l'Office se fondait sur une règle non existante d'exclusion de preuve, selon laquelle le temps requis pour entendre la preuve et les inconvénients que cela implique sont plus importants que sa valeur probante. On en a conclu d'après le dossier que c'était là une erreur de droit[494].

La Union Gas prétendait aussi que l'Office avait en réalité entendu des témoignages sur l'approvisionnement de gaz et ce, «du début à la fin», et qu'il était clair que la TransCanada considérait cette preuve comme pertinente[495]. Avant que l'Office rende sa décision, l'avocat de la Gaz Métropolitain et celui de la Pan Alberta (dont l'objection avait donné lieu à la décision) avaient longuement contre-interrogé le témoin de la TransCanada[496]. L'avocat de l'ONE avait également contre-interrogé ce témoin au sujet de l'ensemble des approvisionnements de gaz[497]. Les membres de l'Office qui présidaient l'audience l'avaient également interrogé[498].

On prétendait que, lors de l'audience, la question des approvisionnements de gaz avait été considérée comme pertinente jusqu'à ce que la requérante ait terminé sa présentation. Ensuite, la question a été abruptement close, ce qui a eu pour effet d'empêcher les intervenants de produire des preuves sur ce sujet à l'aide d'un contre-interrogatoire ou de témoignages. Ceci, selon l'avocat de la Union Gaz, constituait un exercice déraisonnable du pouvoir discrétionnaire conféré à l'ONE par l'article 44. En refusant de permettre le contre-interrogatoire sur la question des approvisionnements de gaz, l'Office avait négligé la question essentielle, celle de savoir si la commodité et la nécessité publiques requièrent et requerront l'installation en cause. On en a encore conclu que l'office avait refusé d'exercer sa compétence[499].

La deuxième argument principal que la Union Gaz a fait valoir contre l'ONE découlait des répercussions de la décision qu'avait prise l'Office, le 7 août, de rejeter une requête présentée par le procureur de l'Ontario pour que tous les auteurs de la demande soient traités comme requérants, aux fins de l'audience[500]. Il en a résulté que les auteurs de la demande, la Gaz Métropolitain, la Greater Winnipeg Gas et la Pan Alberta Gas ont obtenu un avantage du fait qu'ils pouvaient contre-interroger les témoins de la TransCanada et contre-interroger réciproquement leurs propres témoins après que les vrais intervenants eurent terminé leur contre-interrogatoire. Bien que, comme on l'a fait remarquer, la Pan Alberta Gas Limited n'ait pas présenté de preuve, la

Gaz Métropolitain a bel et bien fait témoigner un employé de la Pan Alberta qui ensuite a été contre-interrogé par l'avocat de la Pan Alberta[501]. On avait soulevé des objections au sujet de cette procédure et les avocats des auteurs de la demande avaient reconnu qu'elles avaient un certain fondement. Par exemple, Monsieur R. J. Gibbs, avocat de la Pan Alberta, en contre-interrogeant le groupe de témoins de Gaz Métro, a déclaré qu'une partie de ses questions devraient peut-être être classées comme interrogatoire direct[502]. On a allégué que le fait de permettre aux parties ayant un même intérêt de contre-interroger réciproquement leurs témoins, même après que les vrais intervenants avaient terminé leur contre-interrogatoire, nuisait matériellement à la capacité des vrais intervenants de présenter leur cause. C'est pourquoi on demandait à la Cour fédérale de juger si ceci constituait un déni de la justice naturelle.

Il est à noter que l'avocat de la Union Gas n'a pas abordé la question de l'interprétation de l'article 44 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Sa plaidoirie et les autorités qu'il a citées ne laissaient pas entendre qu'il puisse y avoir des restrictions au pouvoir discrétionnaire que détient l'Office, en vertu de cet article, de restreindre ou d'abréger l'étendue d'une audience sur une demande[503]. Le procureur de l'Ontario a cependant abordé cette question. Tout en notant que l'article 44 contient des termes qui se réfèrent au pouvoir discrétionnaire, il a souligné que l'article déclare clairement que l'Office «doit» tenir compte de toutes les données qui lui semblent pertinentes. En d'autres termes, l'ONE avait au moins le devoir de considérer soigneusement de quelles questions il tiendrait compte.

Cet argument se fondait en grande partie sur une décision australienne impliquant un pouvoir discrétionnaire que confiait la loi à une commission des relations de travail, à moins qu'«à son avis, le taux de salaire ne soit anormal»[504]. Selon cette décision, malgré que la commission des relations de travail ait eu le pouvoir discrétionnaire de se former sa propre opinion, elle avait mal interprété le terme «anormal» pour rendre sa décision. En conséquence, le tribunal australien avait jugé que la commission avait outrepassé sa compétence. Son erreur l'avait empêchée de se former l'opinion requise aux termes de sa loi constituante. Il en était ainsi, selon l'avocat de l'Ontario, de l'Office national de l'énergie qui, tout en prétendant se former une opinion sur la commodité et la nécessité publiques présentes et futures de l'installation projetée par la TransCanada, ne l'avait jamais vraiment fait, car le fait d'avoir exclu la preuve des intervenants sur l'ensemble des approvisionnements de gaz l'avait empêché de se poser la bonne question.

Plusieurs des arguments que la Union Gas avaient auparavent présentés ont été repris par l'avocat de l'Ontario et par celui de la Consumers Gas Company.

Les intimés ont ensuite commencé à exposer leur point de vue. Les avocats de l'ONE, MM. F. H. Lamar et I. A. Blue, ont présenté leur argumentation. Monsieur Blue a parlé en premier et a passé beaucoup de temps à revoir l'historique de la demande de la TransCanada et à tracer les grandes lignes des questions de fond impliquées dans cette demande. L'argumentation de l'ONE portait sur deux points principaux. Le premier voulait que l'ONE ait l'autorité, en vertu de sa loi constituante, de limiter la portée de l'audience aux seules installations faisant l'objet de la demande et aux seules quantités de gaz nécessaires à l'alimenter. Monsieur Blue s'est référé au terme «pipeline» de l'article 44 et à sa définition, à l'article 2 de la loi. Selon lui, il appartenait à l'Office de délimiter la portée de l'audience, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qu'il détient, en vertu de l'article 44, de déterminer la commodité et la nécessité publiques. En conséquence, le tribunal devrait se montrer très prudent en étudiant le fond d'une question qui relève clairement de l'ONE en vertu de l'article 44.

En deuxième lieu, quoi qu'il en soit, l'ONE n'avait pas empêché les intervenants de contre-interroger les témoins sur les approvisionnements de gaz de l'ensemble du réseau de la TransCanada. L'Office avait donc enquêté autant qu'il était raisonnablement nécessaire de le faire sur la question de l'ensemble des approvisionnements de gaz. De nombreuses citations de la transcription[505] servaient à démontrer que l'ONE avait en fait décidé uniquement de la pertinence de la question posée par M. McOuat. En ne poussant pas la question plus loin au cours du contre-interrogatoire et en ne présentant pas de preuve directe au sujet des approvisionnements de gaz, la Union Gas avait, selon l'avocat de l'ONE, renoncé à son droit au redressement sur ce point. L'Office avait choisi de ne pas présenter d'autres preuves sur la question des approvisionnements de gaz bien que sa décision du 9 août ne l'empêchât pas expressément de le faire. Ainsi, selon l'ONE, aucun fait n'étayait l'argument de la Union Gas selon lequel il y aurait eu déni de justice naturelle à la suite du refus de l'Office de permettre aux intervenants de contre-interroger ou de présenter des témoignages sur les approvisionnements de gaz. Il n'y avait pas non plus de faits pour étayer l'argument selon lequel l'Office avait limité la portée de l'enquête et n'avait par conséquent pas tranché la question de la commodité et de la nécessité publiques.

En ce qui a trait au premier point, on a insisté sur la nature subjective du pouvoir discrétionnaire conféré par l'article 44. On a également fait valoir que l'ONE, qui n'est, de toute évidence, pas lié par les règles juridiques de preuve, avait le pouvoir de décider de la pertinence des témoignages ou des arguments pour assurer l'efficacité de sa procédure. Étant donné la nature de la demande, il serait déraisonnable d'exiger que l'Office entende des témoignages et étudie la question de l'ensemble des approvisionnements de gaz d'une façon plus approfondie qu'il ne l'a fait dans la demande de la TransCanada. Il faudrait pour cela, faire une étude détaillée de chaque gisement inclus dans le calcul des réserves, obtenir le témoignage de géologues relativement aux réserves de l'Alberta et des autres régions productrices et avoir la preuve du désir des fournisseurs de s'engager par contrat envers la TransCanada. La dernière fois où l'ONE avait étudié ces questions, il s'agissait d'une demande majeure d'exportation qui avait été présentée l'été précédent et les audiences avaient duré environ cinq semaines. L'argument présenté par l'avocat de l'ONE, Monsieur Lamar, était que l'Office a une fonction administrative seulement, surtout dans les décisions qui ont trait aux questions de procédure. Les décisions portant sur les témoignages que l'Office entendra et sur la portée des contre-interrogatoires sont des questions de procédure relevant de la discrétion administrative de l'Office et ne peuvent par conséquent subir de contrôle dans une procédure de *certiorari*. Monsieur Lamar a en outre soutenu qu'en ce qui a trait aux demandes présentées en vertu de l'article 44, les décisions de l'Office quant à la pertinence de la preuve sont incontestables si elles sont prises de bonne foi. Personne n'a prétendu dans cette affaire que l'Office n'avait pas agi de bonne foi[505a].

Quant à la décision de l'Office du 7 août, l'avocat de l'ONE prétendait que les auteurs de la demande ne devraient pas être considérés comme un seul requérant, car leur intérêt n'était pas, en fait, le même. Il citait en guise de preuve le fait que la Greater Winnipeg Gas voulait faire retirer ce qui avait trait aux approvisionnements de la demande de la TransCanada. Quoi qu'il en soit, bien que diverses parties puissent appuyer une même demande, elles le font pour des raisons et des buts différents. Cela arrive souvent, dans toutes sortes de procédures.

L'avocat de l'ONE a également fait valoir que l'article 45 de la loi exige expressément que l'Office étudie les objections des intervenants. L'article 45, complété de l'article 20 qui exige une audience publique, garantit le droit de chaque intervenant au contre-interrogatoire. Ceci s'était précisé à la suite de la décision dans l'arrêt Dow Chemical, où il

avait été jugé que les audiences tenues en vertu de l'article 20 doivent être conduites de la même manière que des procès et que toutes les parties doivent être traitées également[506].

Lors de sa plaidoirie, l'avocat de la TransCanada a tenté de conserver une position relativement neutre, tout comme il l'avait fait devant l'Office national de l'énergie. Il a souligné la nature discrétionnaire du pouvoir de l'Office en vertu de l'article 44, faisant valoir que la question importante était la pertinence de la question posée par M. McOuat concernant l'insuffisance des approvisionnements de gaz de la WestCoast Transmission Limited. La question de la pertinence, disait-il, relevait uniquement du pouvoir discrétionnaire de l'Office national de l'énergie.

Les plaidoiries de la Gaz Métropolitain et de la Greater Winnipeg Gas faisaient écho à bon nombre des arguments déjà présentés par l'avocat de l'ONE. Les avocats des deux compagnies ont cependant passé beaucoup de temps à souligner des questions qui relevaient en réalité du fond de leurs interventions respectives devant l'Office national de l'Énergie. La Gaz Métropolitain, en particulier, a fait état de l'évolution des événements dans le marché du gaz naturel dans la province de Québec. L'avocat de la Gaz Métropolitain a souligné que cette compagnie était la seule grande compagnie de gaz au Québec et que la TransCanada PipeLines Limited était sa seule source d'approvisionnement. Il affirmait que les réserves de gaz pertinentes à la demande en cause étaient importantes pour maintenir la confiance des clients dans le gaz naturel afin que l'emploi du gaz naturel au Québec puisse s'accroître pour atteindre le niveau d'utilisation des autres provinces. Certaines entreprises importantes dépendant du gaz naturel, comme l'usine d'acier inoxidable Atlas de la Rio Algom Mines Limited, ne pouvaient pas survivre sans cet approvisionnement de gaz. Ceci a été confirmé par une présentation distincte de la Rio Algom. Tant la Gaz Métropolitan que la Greater Winnipeg Gas ont souligné le besoin d'accélérer l'approbation de la demande par l'ONE de sorte que les raccordements nécessaires puissent se faire pour l'hiver 1974-75.

La Saskatchewan Power Corporation, le procureur général du Manitoba et le procureur général du Québec ont également fait des présentations. L'avocat de la Union Gas a présenté une réponse brève mais énergique. Il a souligné que, bien qu'il puisse y avoir quelque urgence à étudier la demande du point de vue des compagnies de gaz, il était également urgent que l'Office national de l'énergie étudie tous les aspects de l'intérêt public.

c) La décision

A la fin de l'audience, le 20 août, il était évident que le juge Mahoney était convaincu de la nécessité de rendre une décision rapidement. Il a déclaré que le jugement serait disponible en fin de journée le lendemain, soit le mercredi 21 août. Au cours des débats, il a également disposé des arguments des requérants fondés sur la décision du 7 août de l'Office concernant le contre-interrogatoire réciproque mené par les auteurs de la demande. De l'avis du juge, l'Office avait agi correctement et dans les limites de sa compétence en vertu de la loi[507]. Il a remarqué cependant que l'autre argument principal, fondé sur la décision de l'Office en date du 9 août, lui donnait un peu plus de difficulté.

Dans le jugement qu'il a rendu le 21 août, le juge Mahoney a rejeté la demande[508]. Il a jugé que les répercussions de la décision du 9 août ne se limitaient pas à ce que les requérants considéraient comme inacceptable. Par cette décision, l'ONE refusait de recevoir de nouveaux témoignages ou de permettre le contre-interrogatoire sur les questions de l'approvisionnement en gaz à l'échelle nationale et de l'approvisionnement de la totalité du réseau de la TransCanada.

En guise de jurisprudence, le juge citait l'arrêt *La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada SteamShip Lines, Limited*[509]. Dans cet arrêt, le Conseil Privé a étudié une décision que la Commission des transports avait rendue en vertu d'une disposition très semblable à celle de l'article 44 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. En vertu de l'article 35 de la *Loi sur les transports* de 1938, la Commission des Transports devait «tenir compte de toutes les considérations qui lui paraissent pertinentes». Ceci était suivi d'une liste de questions particulières. Le Conseil Privé avait conclu que «pour autant que cette discrétion est exercée de bonne foi, la décision de la Commission sur la pertinence des considérations semblerait être inattaquable»[510].

Le juge Mahoney déclarait ensuite que, d'après la preuve qui lui avait été soumise, il ne pouvait dire que l'Office était de mauvaise foi en décidant de restreindre la portée de son enquête. Il notait que la décision que l'on cherchait à faire annuler n'était pas une décision finale mais bien une décision de procédure faite en cours du processus menant à la décision finale. Aucune des parties n'avait cité de jurisprudence établissant l'octroi d'un bref de *certiorari* contre une décision provisoire de ce genre. Malheureusement, le juge ne s'est pas étendu davantage sur ce sujet, se contentant de s'en référer à l'avis du

juge en chef Jackett dans l'affaire *Danmor Shoe*[511]. Il concluait que l'ordonnance de *certiorari* n'était pas le recours approprié.

Les motifs du juge Mahoney étaient plutôt laconiques. Mais sa conclusion selon laquelle l'ONE dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 44 n'est guère étonnante. Cet article semble bien avoir été inspiré de l'article 35 de la *Loi sur les transports* de 1938[512]. Compte tenu des distinctions fondées sur de légères différences de rédaction, l'interprétation du Conseil Privé dans l'affaire Canadian National Railways est directement pertinente.

Bien que des causes plus récentes laissent à penser que les tribunaux devraient surveiller de plus près l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires[513], plusieurs facteurs dans l'affaire Union Gas risquent de faire hésiter même le tribunal le plus sympathique. La décision essentielle autorisée par l'article 44 est «la commodité et la nécessité publiques». Cette expression, en plus d'être assez vague et mal définie n'a pas fait l'objet d'une définition judiciaire complète devant les tribunaux canadiens.

Considérons les arrêts cités par la Union Gas. Les deux principaux arrêts canadiens portaient sur des questions de relations de travail[514]. Un tribunal peut facilement conclure que le fait pour une Commission des relations de travail de ne pas tenir compte des démissions de certains employés constitue un manque à déterminer si la majorité des employés sont ou non des membres en règle du syndicat[515]. Mais il en est tout autrement lorsqu'il s'agit de laisser entendre que le fait de ne pas étudier à fond la question des approvisionnements de gaz au niveau national et au niveau du réseau constitue la non-application d'une norme générale de commodité et de nécessité publiques à une installation mineure de pipeline. Les membres de l'Office qui présidaient l'audience ne s'étaient pas entièrement désintéressés de la question de l'ensemble des approvisionnements de gaz. Les intervenants ont tout simplement été empêchés, comme question de procédure, de se livrer à un contre-interrogatoire qui aurait pu étendre le sujet à des dimensions beaucoup trop vastes. Après tout, comme l'a déclaré la Cour suprême du Canada dans la cause *Union Gas Company c. Sydenham*[516], ce qui est dans «l'intérêt public» est «principalement une question d'opinion».

Il est évident que le pouvoir discrétionnaire de l'ONE n'est pas entièrement denué d'entraves, en vertu de l'article 44. La décision du juge Mahoney n'enlève pas non plus les entraves qui existaient. Il a indiqué, par son jugement, que selon lui, les questions en cause ne méritaient pas une intervention judiciaire. Il est significatif que l'avocat

de la Union Gas ait choisi intentionnellement de ne pas insister sur la question de l'étendue des pouvoirs discrétionnaires que détient l'ONE en vertu de l'article 44. Il a plutôt souligné les effets préjudiciables des décisions de l'Office afin d'établir l'existence soit d'un déni de justice naturelle, soit, de façon plus générale, d'une conduite arbitraire ou erronée suffisante pour engager le tribunal à intervenir sur une base juridictionnelle.

Le juge Mahoney semblait se douter que le but de la demande n'était pas de remédier à une injustice de procédure dans l'audience de la TransCanada mais bien de promouvoir des intérêts économiques cachés de la province d'Ontario et de ses principales compagnies de gaz. Le juge a mentionné que l'Office national de l'énergie tiendrait des audiences sur les approvisionnements de gaz plus tard au cours de l'année. Il a également noté que le gaz et les installations impliqués dans la demande ne représentaient qu'un pour cent (1%) du volume et de la valeur du réseau de la TransCanada[517].

La position adoptée par le juge Mahoney selon laquelle le bref de *certiorari* ne peut s'appliquer à des décisions provisoires de commissions et de tribunaux fédéraux, présente un peu plus de difficultés. Dans l'arrêt *Danmore Shoe*[518] le juge en chef Jackett s'est référé à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* en déclarant que le refus de procéder aux enquêtes pertinentes n'est pas en lui-même une «décision» susceptible d'annulation. Bien qu'il n'existe aucune jurisprudence fédérale directement pertinente, il est arrivé que des décisions préliminaires incidentes au déroulement d'audiences ayant lieu devant des tribunaux provinciaux aient été annulées par des procédures de *certiorari*[519]. La question n'a pas été expressément étudiée dans l'affaire Dow Chemical, qui impliquait une procédure engagée en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour faire annuler une décision préliminaire de l'Office national de l'énergie de ne pas tenir une audience publique complète sur la demande d'exportation d'éthylène. Cependant, une ordonnance de prohibition a été accordée dans cette affaire.

Si la décision du juge Mahoney ne repose que sur cette base assez étroite, pourquoi l'avocat de la Union Gas n'a-t-il pas ajouté à sa demande de bref de *certiorari* des demandes de bref de prohibition et de bref de *mandamus*? Il est clair que l'ordonnance de prohibition peut servir à empêcher un tribunal de rendre une décision finale si l'on peut prouver qu'il y a eu une erreur de juridiction ou une erreur de droit à une étape antérieure de la procédure[520]. La chose est d'autant plus étrange que l'avocat de la Union Gas était au courant de l'affaire Dow

Chemical dans laquelle on avait demandé une ordonnance soit par voie de *certiorari*, soit par voie de prohibition ou soit par voie de mandamus.

V. LES MANOEUVRES ULTÉRIEURES DES INTERVENANTS

Les obstacles étant éliminés, la décision de l'ONE de délivrer le certificat de commodité et de nécessité publiques N° GC-52 à la TransCanada a été approuvée par le Cabinet le 23 août 1974. Les motifs de la décision de l'Office ont été rendus publics au même moment[521]. L'Office considérait que la quantité de gaz impliquée dans les contrats de la Gaz Métropolitain et de la Greater Winnipeg était minime par rapport à l'ensemble des approvisionnements de gaz de la TransCanada et du pays dans son ensemble[522]. L'Office déclarait:

[TRADUCTION]

> . . .le besoin urgent de la Gaz Métro et de la Greater Winnipeg d'obtenir du gaz pour la saison de chauffage qui commence le premier novembre 1974 ainsi que les dispositions satisfaisantes qui ont été prises pour l'approvisionnement, le transport et la mise en marché du gaz constituent les considérations les plus importantes en ce qui a trait à l'intérêt public du Canada. L'Office juge donc, sous réserve de considérations d'ordre écologique, que la commodité et la nécessité publiques requièrent et requerront la canalisation[523].

Le 10 septembre 1974, les membres de l'Office apprenaient que la province d'Ontario avait l'intention d'en appeler de la décision de délivrer ce certificat. Certains membres s'inquiétaient du fait que d'autres procédures judiciaires puissent retarder la construction des installations au détriment des consommateurs de gaz naturel de Winnipeg et Montréal. La direction du contentieux de l'ONE a donc reçu des instructions de prendre toutes les mesures possibles pour «limiter la portée de l'appel».

Dans les documents qu'elle a déposés à la Cour fédérale, la province d'Ontario couvrait toutes les possibilités de procédure. Un premier avis de requête demandait l'autorisation d'en appeler de la décision de l'Office sur la demande de la TransCanada à la Cour d'appel fédérale en vertu de l'article 18 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et de l'article 29 de *la Loi sur la Cour fédérale*[524]. Un deuxième avis demandait un sursis de l'exécution «de l'ordonnance de l'Office délivrant le certificat de commodité et de nécessité publiques». Un troisième avis demandait une ordonnance prolongeant le délai prévu pour le dépôt, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour*

fédérale, d'un avis d'une demande d'examen et d'annulation de la décision de l'Office de délivrer le certificat. Il y avait enfin un avis d'appel contre le jugement du juge Mahoney. A l'appui de ces requêtes, la province a déposé une longue déclaration assermentée de Robin Scott c. r., avocat en chef du ministère ontarien de l'Énergie.

La Gaz Métropolitain, la Pan Alberta Gas Limited et l'Alberta Gaz Trunk Line Company ont soumis des mémoires écrits pour s'opposer à la demande de prolongement du délai prévu pour le dépôt d'un avis, en vertu de l'article 28, et pour s'opposer à la requête demandant la permission d'en appeler de la décision de l'Office[525]. La Gaz Métropolitain a en outre présenté un avis de requête en vertu de l'article 52*a*) de la *Loi sur la Cour fédérale* ainsi que de la Règle 1100, demandant une ordonnance pour faire annuler l'avis d'appel du jugement du juge Mahoney. L'argument présenté dans cette requête était que le jugement du juge Mahoney était en réalité «périmé» puisque la question en cause était d'une nature préliminaire et procédurale. La décision finale avait été rendue, un certificat de commodité et de nécessité publiques ayant été délivré depuis lors par l'ONE.

La requête de sursis de l'exécution a été entendue et rejetée le 28 septembre. Il n'y a rien dans les règles de la Cour fédérale qui autorise l'octroi d'un tel sursis.

Les autres requêtes ont été entendues, le 2 octobre, par le juge en chef Jackett et les juges Choquette et Pratte, de la Cour d'appel fédérale. L'avocat du Ministre de l'Énergie de l'Ontario a présenté un argument semblable à celui qui avait été présenté au Juge Mahoney, en insistant sur le fait que l'ONE avait restreint la portée de l'audience pour en exclure les questions ayant trait à l'ensemble des approvisionnements de gaz. Monsieur Scott y a ajouté quelques fioritures de style, dont l'une laissait entendre que l'ONE n'a pas la compétence voulue pour régir les pipelines situés entièrement en deça des limites d'une province.

Le juge en chef Jackett a immédiatement mis en doute cette question constitutionnelle; il a souligné que la Cour n'avait pas le droit de substituer son avis à celui de l'ONE à propos de questions relevant du pouvoir discrétionnaire de l'Office. Est-il possible, demandait-il, que l'ONE n'ait pas la compétence de restreindre les témoignages sur une question particulière dans une affaire dont il est saisi? A partir de ce moment, l'issue de la demande ne faisait guère de doute. Plus tard, le juge en chef a demandé si l'Office devait considérer la réserve nationale de gaz lors d'une demande visant des installations devant

servir à déplacer une quantité minime de gaz? Il a de plus demandé s'il pouvait y avoir un doute quelconque selon lequel les membres de l'Office présidant l'audience auraient été motivés par des raisons de simplification du travail et selon lequel ils auraient limité les témoignages pour gagner du temps. Il a laissé entendre que les organismes peuvent avoir besoin de tels pouvoirs pour régler un problème dont on se plaint fréquemment dans les poursuites judiciaires, à savoir, les retards qu'entraîne «le bavardage des avocats».

A plusieurs reprises durant la plaidoirie de l'Ontario, le juge en chef a demandé à l'avocat de montrer précisément quelle erreur de droit ou de compétence l'Office était censé avoir commise. Le fonds du problème semblait résider dans l'incapacité du juge en chef de conclure que les intervenants avaient subi un préjudice par suite de la décision de l'Office de ne pas permettre les témoignages sur les approvisionnements de gaz pour l'ensemble du pays et du réseau.

La Union Gas, demanderesse originale devant le juge Mahoney n'a pas présenté de plaidoirie bien qu'elle ait été représentée à la Cour d'appel. La Consumers Gas Company a présenté une brève plaidoirie à l'appui des requêtes de l'Ontario.

La Cour a déclaré, avant d'appeler les intimés, qu'elle n'était pas convaincue qu'il y avait une question litigieuse de droit ou de compétence ayant trait au pouvoir que détient l'Office en vertu de l'article 44, ou qu'il y ait eu un déni de justice naturelle dans la procédure. La requête en appel a donc été rejetée. Puisqu'il n'y avait aucune question litigieuse de droit ou de compétence, la requête en prolongation du délai prévu à l'article 28 a également été rejetée.

Puisque le jugement du juge Mahoney avait traité d'une question provisoire de procédure et non d'une ordonnance finale, et puisque l'ordonnance finale avait été rendue et que les certificats avaient été délivrés, son jugement n'était plus en vigueur. En conséquence, la demande visant à faire annuler l'avis d'appel a été accordée sans dépens.

La Gaz Métropolitain et l'ONE ont demandé des dépens. Le juge en chef Jackett doutait que la Cour fédérale ait le pouvoir d'adjuger des dépens contre la Couronne du chef de l'Ontario. Il a suggéré la possibilité de faire ce qui avait été fait dans plusieurs décisions antérieures, soit «recommander» que les frais soient payés par la province en cause. En fin de compte, cependant, l'appel a été rejeté sans dépens.

VI. LA SURVEILLANCE DE LA MISE EN OEUVRE ET DE LA CONSTRUCTION

Le certificat de commodité et de nécessité publiques délivré à la TransCanada stipulait qu'il n'entrerait en vigueur que lorsque l'Office serait convaincu que la TransCanada s'était conformée aux exigences relatives à la protection de l'environnement, que ces exigences aient été proposées par les expert-conseils de la TransCanada et acceptées par l'Office ou qu'elles aient été jugées nécessaires seulement par l'Office[526]. Dans la décision qui accompagnait le certificat, l'Office exprimait son inquiétude du fait que la phase 2 de l'évaluation des répercussions sur l'environnement n'ait pas été disponible au moment de l'audience. Le rapport des experts-conseils contenant cette évaluation devait identifier les domaines qui risquaient de causer des problèmes écologiques et recommander des solutions. Cependant, pour citer la décision:

[TRADUCTION]

> Étant donné que la requérante a déjà fait ses preuves dans le domaine de la construction et de l'exploitation de pipelines et étant donné que la construction se fera dans les limites du droit de passage actuel de la requérante, l'Office est prêt à aller de l'avant dans cette affaire et à traiter promptement les questions de protection de l'environnement au reçu du rapport des experts-conseils. Aucun certificat n'entrera en vigueur tant que la condition de protection de l'environnement qui est contenue n'aura pas été remplie[527].

L'ONE stipulait également que la TransCanada devrait travailler en étroite collaboration avec ses experts-conseils en matière d'environnement et suivre «dans toute la mesure du possible» leurs recommandations visant à éviter ou à réduire le dommage causé à l'environnement par la construction. Le personnel de l'Office allait «travailler en collaboration» avec la TransCanada au cours de visites périodiques au chantier de construction pour surveiller les méthodes de construction[528].

Il semble que la condition relative à l'environnement a été remplie lorsque l'avocat de la TransCanada a envoyé une lettre de neuf pages à l'Office, le 10 septembre 1974. Il confirmait que la TransCanada suivrait les recommandations faites par les experts conseils F. F. Slaney dans leur rapport. En outre, la TransCanada devait faire rapport à l'ONE avant le 15 octobre sur les mesures qui allaient être prises relativement aux répercussions de la construction projetée sur l'environnement. Ceci comprenait d'autres consultations avec des professionnels, l'envoi de directives aux inspecteurs de la compagnie, la préparation d'un manuel pour le personnel et l'évaluation du

calendrier de construction. La lettre traitait également de questions comme la procédure à suivre pour réduire l'érosion des bords des rivières et des approches, les noms et qualités des employés de la TransCanada chargés de prendre sur le chantier des décisions pouvant avoir des répercussions sur l'environnement ainsi que les noms et qualités des employés de la firme d'experts-conseils F. F. Slaney qui exerceraient une fonction consultative sur le chantier. La lettre présentait également les procédés de construction prévus pour la traversée de la rivière Ganaraska, du canal Rideau et de la rivière Gananoque. La TransCanada confirmait que l'ONE recevrait au plus tard le 1er novembre 1974, les plans, les méthodes et les procédures qui allaient être utilisées pour la surveillance qu'exercerait après la construction, la firme F. F. Slaney. La compagnie confirmait également qu'elle ferait rapport à l'Office des résultats de la surveillance exercée après la construction avant le 30 juin 1975.

Après que la construction eut finalement commencé, la mise en oeuvre des exigences relatives à la protection de l'environnement ne s'est pas faite sans heurts. Le groupe de protection de l'environnement de l'ONE apprit que, bien que la tranchée ait été terminée pour la traversée de la rivière Ganaraska, elle allait devoir rester ouverte plusieurs semaines. Les inquiétudes du groupe ont amené l'ONE à adresser à la TransCanada une lettre l'avertissant des dommages possibles à la migration des truites qui devait commencer sous peu. La lettre demandait également que l'ONE soit averti au moins quarante-huit heures avant le début du creusage de la tranchée pour la traversée des deux autres grands cours d'eau, qui se trouvaient sur le tracé.

La traversée de la rivière Gananoque a présenté encore plus de problèmes. La compagnie n'arrivait pas à trouver le type d'équipement qu'elle avait promis d'utiliser et le gravier qui devait servir à soutenir la tranchée ouverte n'était pas disponible localement au moment critique. L'ONE a donc adressé une autre lettre à la TransCanada.

VII. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR CETTE AFFAIRE

a) Le contrôle judiciaire

La demande de la TransCanada constitue un excellent exemple de l'utilisation tactique du contrôle judiciaire par des intervenants qui prennent part à des procédures de régulation. Leur objectif premier

était de retarder les choses. Ce retard aurait pu avoir pour conséquence de faire annuler l'approbation du contrat d'approvisionnement de la Gaz Métro, en vertu de la clause relative au 26 août 1974. Il aurait également pu s'ensuivre un retard dans la construction et ce, au détriment de la TransCanada aussi bien que de la Greater Winnipeg et de la Gaz Métro. Le retard aurait en outre pu empêcher des compagnies comme la Greater Winnipeg et la Gaz Métro de faire des achats de gaz albertain, ce qui aurait protégé, dans une certaine mesure, l'approvisionnement futur des grandes compagnies ontariennes. L'objectif plus général de la procédure judiciaire était d'affaiblir la «concurrence» de la TransCanada en matière d'approvisionnements de gaz et d'obtenir ainsi un meilleur prix d'achat pour le gaz albertain.

On a choisi, pour atteindre ces objectifs, d'intenter une action en Cour fédérale, fondée sur de prétendues erreurs de procédure de l'ONE. On alléguait en particulier que les intervenants avaient été victimes d'un déni de justice naturelle à la suite de la décision du comité d'audience de ne pas permettre les témoignages sur les approvisionnements de gaz disponibles pour l'ensemble du réseau de la TransCanada et pour l'ensemble du Canada. Les points de droit en litige n'étaient reliés que d'assez loin au véritable litige sur les approvisionnements et les prix qui opposait les auteurs de la demande et les intervenants. L'Office n'était même pas saisi de la question fondamentale, à savoir la dispute entre l'Alberta et l'Ontario au sujet du prix du gaz. L'ONE n'a aucune autorité directe sur le prix du gaz naturel au champ[529], il n'a pas non plus la compétence nécessaire pour répartir les approvisionnements de gaz entre les sociétés concurrentes.

La demande révélait donc des lacunes importantes dans les pouvoirs de régulation de l'ONE ainsi que les conséquences procédurales de ces lacunes. Les véritables demandeurs étaient la Gaz Métro et la Greater Winnipeg. Or le pouvoir de régulation ne s'appliquait qu'à l'approbation des installations de pipeline en vertu de la Partie III de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, et c'est donc le transporteur, la TransCanada, qui a dû faire la demande. Il n'y aurait pas eu de problèmes si la TransCanada n'avait été qu'un simple transporteur contractuel. Cependant, la plupart des transactions de la TransCanada impliquent l'achat de gaz dans l'ouest canadien, son transport vers l'est puis la revente de ce même gaz. Elle est entrée en concurrence directe avec la Greater Winnipeg et la Gaz Métro pour l'obtention du gaz albertain. C'est donc la TransCanada qui a fait la demande, mais elle a laissé à la Greater Winnipeg et à la Gaz Métro le soin de faire la preuve de l'à-propos de la demande. Il est facile de comprendre que l'ONE ait éprouvé certaines difficultés en traitant

cette demande comme il aurait traité une demande ordinaire d'expansion d'installations.

Cette demande ainsi que le litige qui en a découlé ont sans doute poussé l'ONE et le gouvernement à prendre plusieurs mesures dans le domaine des approvisionnements et des prix du gaz naturel. En premier lieu, un groupe de travail sur la politique du gaz a été établi au sein de l'ONE. Il est composé de membres des diverses directions. Ce groupe était chargé d'entreprendre ou de coordonner des études relatives au gaz naturel, dont des études relatives aux questions de portée générale soulevées par certaines demandes.

En deuxième lieu, on a ajouté au projet de loi sur l'administration du pétrole, une nouvelle partie, la Partie III, qui traite du contrôle des prix du gaz canadien[530]. Ces nouvelles dispositions donnent entre autres au Cabinet le pouvoir «d'imposer» des prix dans les zones de livraison pour le gaz qui arrive sur le marché interprovincial ou international[531]. Il s'agissait d'uniformiser les prix du gaz au Canada[532] en fonction d'un équilibre raisonnable entre les producteurs et les consommateurs et entre les prix des autres ressources énergétiques. En déposant le projet de loi, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources faisait remarquer qu'une certaine tension avait pris naissance au cours des dernières années entre l'Alberta et l'Ontario et que cette tension «se manifestait par des procès et des menaces de refus d'approvisionnement en gaz et même d'obéissance aux lois provinciales»[533]. Outre ce contrôle des prix dans lequel l'ONE, de par sa fonction consultative, jouera sans doute un rôle important, certaines personnes de l'ONE ont laissé entendre à l'époque que des pourparlers étaient déjà en cours au sein du gouvernement concernant une éventuelle législation sur la répartition des approvisionnements de gaz naturel sur le marché canadien.

b) Le pouvoir discrétionnaire conféré par l'article 44

A la suite de la décision de la Cour fédérale dans l'affaire Union Gas, il semble que la position de l'ONE, selon laquelle son pouvoir discrétionnaire en matière de demandes de certificat est virtuellement illimité, ait été renforcée. Le tribunal s'est attaché seulement à déterminer si la décision de l'Office de réduire la portée de l'audience avait été prise de bonne foi. Il en résulte que la portée du contrôle judiciaire des questions qui ont été ou qui n'ont pas été étudiées par les membres de l'Office lors de leurs décisions concernant les certificats, est très limitée.

Il est malheureux que le pouvoir discrétionnaire que détient l'ONE en vertu de l'article 44 n'ait pas été mis en cause dans une affaire où les faits auraient été plus solides. Un des facteurs qui ont amené les intervenants à entreprendre des procédures en Cour fédérale était leur désir d'exercer des pressions sur le gouvernement fédéral et sur celui de l'Alberta, ainsi que sur l'ONE et les compagnies impliquées dans la demande. Les faits étaient suffisemment probants pour atteindre ce but précis. Cependant, la présence de faits encore plus probants aurait pu amener la Cour à appliquer un critère moins restrictif que celui de la «mauvaise foi».

c) Les considérations écologiques

La demande étudiée ici révèle l'importance qu'à accordée l'ONE à l'époque aux questions écologiques dans les demandes de certificat. Elle révèle également l'existence d'une faiblesse fondamentale dans la procédure de l'ONE relativement à la mise en oeuvre des exigences ayant trait à la protection de l'environnement.

L'Office a permis à la demanderesse de ne présenter la deuxième partie de son évaluation des répercussions sur l'environnement qu'après la fin de l'audience. La phase I du rapport sur les répercussions écologiques, qui a fait l'objet d'un contre-interrogatoire mené par les intervenants lors de l'audience, ne constituait qu'une simple vue d'ensemble. L'Office a expliqué dans sa décision, qu'il s'était fondé pour accorder cette concession, sur le «bon dossier» de la compagnie et sur le fait que le pipeline projeté constituait une boucle qui demeurait dans les limites de son droit de passage. Le fait que l'ONE ait été obligé d'envoyer deux lettres d'avertissement concernant l'insuffisance des mesures de protection prises pour la traversée d'un cours d'eau durant les premières phases de la construction est assez significatif. Les mesures à prendre pour la traversée des cours d'eau faisaient partie des questions qui devaient être incluses dans la deuxième partie du rapport sur les répercussions écologiques.

Lors de l'audience, les témoignages ayant trait à la protection de l'environnement montraient que l'évaluation détaillée des répercussions d'un pipeline sur l'environnement ne peut habituellement avoir lieu qu'après la délivrance du certificat de commodité et de nécessité publiques. En effet, l'emplacement exact du pipeline ne peut être connu avant que l'arpentage ne soit terminé. D'ordinaire, ceci ne se fait qu'après l'approbation des grandes lignes du tracé. A cause de ce manque de concordance entre le moment de l'audience et le moment de l'arpentage, les témoins qui ont déposé sur les répercussions sur

l'environnement n'ont pu répondre aux questions traitant des répercussions propres au pipeline projeté. Même si la phase II de l'étude avait alors été disponible, certaines questions seraient demeurées sans réponse. Les techniques visant à éviter ou à réduire les dommages possibles sont souvent inhérentes aux méthodes de construction et au moment choisi pour la construction. Or, ces précisions devaient être incluses dans la Phase III de l'étude, qui devait être entreprise par les experts-conseils à une date ultérieure. Donc, les témoins de la TransCanada n'étaient pas en mesure de répondre aux questions des intervenants sur les méthodes de construction, l'équipement et le calendrier des travaux. Ils ont déclaré que ces questions feraient partie des stipulations des contrats au moment de l'appel d'offres.

La procédure de protection de l'environnement appliquée à la demande de la TransCanada ne permettait à l'ONE d'imposer des mesures précises de protection de l'environnement que durant la construction[534]. Cependant, des raisons de commodité ainsi que les limites inhérentes à l'équipement et aux matériaux peuvent rendre impossible la mise en oeuvre de mesures appropriées de protection de l'environnement. En outre, même si l'Office s'est engagé à effectuer des inspections «périodiques», elles ne sont peut-être pas suffisantes pour déceler de nombreux problèmes qui se présentent au moment de la construction. Pour remédier à ce problème, il serait possible de mettre au point des exigences détaillées en matière de protection de l'environnement qui feraient partie du certificat[535]. La surveillance et la mise en vigueur de ces exigences s'exerceraient alors au moyen d'une inspection continuelle du chantier.

ÉTUDE DE CAS N° 5

Les audiences de 1973-1974 sur les exportations du pétrole

I. INTRODUCTION[536]

L'étude de cas n° 2, qui relate l'affaire Interprovincial PipeLine, a déjà décrit la conjoncture de la hausse des prix à l'exportation du pétrole et de l'incertitude quant aux importations de pétrole brut destiné à l'Est du Canada, qui a conduit à la mise en place de contrôles à l'exportation du pétrole brut et, par la suite, à celle des produits pétroliers. Il en est résulté que le pétrole ne pouvait être exporté que lorsque l'ONE était convaincu que l'on avait satisfait aux exigences de l'article 83 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Ces exigences étaient que: a) la quantité à exporter ne dépasse pas l'excédent après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada, et b) que le prix devant être exigé soit juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public.

En ce qui a trait aux demandes de licence d'exportation de gaz naturel, on avait dégagé certains critères approximatifs à partir d'un certain nombre de décisions qui avaient été prises dans certaines demandes. On avait notamment mis au point la fameuse formule 25-A4 pour le calcul de l'excédent exportable[537]. Il n'existait pas de tels critères régissant les demandes d'exportation dans le cas du pétrole.

On a reconnu que l'Office devait adopter une perspective à long terme pour déterminer la quantité à exporter, comme il le faisait pour le gaz. Par conséquent, lorsqu'il a annoncé la mise sur pied du

programme de contrôle des exportations de pétrole, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a annoncé que l'Office allait tenir des audiences publiques sur la politique d'exportation du pétrole. Le ministre a déclaré que ces audiences avaient pour but de «permettre aux parties intéressées de se faire entendre sur la façon dont il fallait protéger à long terme l'intérêt public sous le rapport des exportations de pétrole»[538].

II. LA NOTIFICATION

L'avis d'audience a été émis le 5 juillet 1973 et publié dans trente et un (31) journaux canadiens[539]. On y invitait les parties intéressées à soumettre des mémoires (en 25 exemplaires) à l'ONE au plus tard le 15 octobre 1973, au sujet:

(1) des principes et procédures pour déterminer la quantité de pétrole disponible

(a) dans les régions établies au Canada,

(b) dans les régions pionnières au Canada,

(c) dans les sables bitumineux et les réserves de pétrole brut lourd au Canada, et

(d) par l'entremise des importations;

(2) des principes et procédures pour déterminer les besoins raisonnablement prévisibles en pétrole de diverses qualités comme stock d'alimentation pour consommation au Canada, et particulièrement en ce qui a trait aux marchés canadiens à alimenter en pétrole canadien, en tenant compte entre autres de la concurrence entre les divers combustibles;

(3) des meilleures projections courantes de l'offre et la demande, si disponibles, pour fin d'illustrer les principes conformément aux sous-alinéas (1) et (2);

(4) des prévisions à faire en ce qui a trait aux besoins canadiens, et de l'opportunité, à la lumière des circonstances variables, d'élaborer une formule visant à assurer que les besoins canadiens futurs comme stock d'alimentation pourront être satisfaits;

(5) des facteurs dont on doit tenir compte en décidant si le prix du pétrole devant être exporté est juste et raisonnable par rapport à l'intérêt public;

(6) des avantages, si avantages il y a, pour le Canada d'exporter du pétrole raffiné plutôt que brut compte tenu

(a) de l'assurance accrue, si possible, de disposer de quantités additionnelles de produits raffinés pour le marché canadien, et

(b) des avantages et frais d'un accroissement dans les travaux de raffinage au Canada;

(7) des priorités qui doivent être accordées aux exportations de pétrole brut de diverses qualités;

(8) de la période des licences d'exportation de pétrole; et

(9) de toute autre question qui peut sembler se rattacher à ce qui précède.

L'avis d'audience portait également que l'Office fournirait à chaque partie la liste de toutes les autres parties qui allaient lui faire parvenir des mémoires avant le 15 octobre. Chaque partie allait avoir la responsabilité de donner copie de son mémoire à toutes les autres parties figurant sur la liste.

Le délai pour la présentation des mémoires a été prolongé jusqu'au 17 décembre 1973, date à laquelle l'Office avait reçu 56 mémoires[540].

III. LA PROCÉDURE D'AUDIENCE

L'audience publique a débuté à Calgary et, par la suite, des séances ont eu lieu à Vancouver et à Ottawa. L'ONE avait déjà informé toutes les parties que l'on ne permettrait pas le contre-interrogatoire puisqu'il ne s'agissait pas de juger du fond d'une demande mais plutôt de recueillir des renseignements et des opinions sur la question générale de l'exportation du pétrole. Il semble que les parties ne se soient pas plaintes de ne pas avoir le droit de contre-interroger[541].

Au début de l'audience le 2 avril à Calgary, le président, dans son discours d'ouverture a déclaré:

[TRADUCTION]

> Cette audience diffère de façon marquée de la procédure contradictoire qui a généralement lieu devant l'Office. L'Office a convoqué cette audience afin d'obtenir des renseignements sûrs et pertinents ainsi que des points de vue valables qui l'aideront à remplir le rôle que lui confère la Partie VI de la Loi en ce qui a trait à l'exportation du pétrole. Il s'ensuit que cette audience a plutôt la nature d'une enquête[542].

L'ONE a également annoncé que les plaidoiries présentées à l'audience devaient se confiner à compléter les mémoires déjà déposés et à répondre aux mémoires déposés par les autres parties. On a averti les participants qu'ils devraient limiter la portée de leurs arguments aux 9 questions énumérées dans l'avis d'audience[543]. Chaque partie a eu droit à une repartie écrite supplémentaire.

Les témoins ont été assermentés de la façon ordinaire et après avoir fait leur déposition, ils ont été contre-interrogés par les

procureurs de l'Office sur leur déposition et sur le mémoire qu'ils avaient déposé[544]. Les membres de l'Office ont ensuite posé des questions aux participants. Puisqu'il n'y avait pas de contre-interrogatoire, les membres de l'Office ont jugé qu'il valait mieux les interroger longuement et prendre très clairement position sur certaines questions lors de cet interrogatoire[545].

IV. LES PARTIES PRÉSENTES À L'AUDIENCE

Parmi les parties présentes à l'audience se trouvaient les participants habituels qui s'étaient déjà présentés devant l'Office lors de demandes importantes d'exportation de pétrole et de construction d'oléoducs, c'est-à-dire les sociétés pétrolières, les sociétés de pipeline, les associations de producteurs de pétrole, les entreprises connexes et les provinces. Il y avait en outre un certain nombre d'intervenants spéciaux. Il s'agissait de particuliers et d'associations représentant l'intérêt public qui n'étaient pas directement visés sur le plan économique par les décisions de l'ONE sur l'exportation du pétrole. Ils représentaient les intérêts des consommateurs et des conservationnistes, qui allaient être touchés de façon indirecte mais néanmoins substantielle.

La qualité des interventions de ces associations variait considérablement. Malgré leurs ressources restreintes, elles ont soulevé des questions et fait valoir des points de vue différents de ceux des parties habituelles. Il n'est pas surprenant que plusieurs de ces interventions se soient quelque peu éloignées des neuf questions énumérées dans l'avis d'audience. Cependant, puisque le but premier de l'audience était de recueillir des points de vue sur le plus d'aspects possibles de l'exportation du pétrole plutôt que d'obtenir des renseignements concrets, il était tout à fait opportun que ces associations y participent et présentent leur point de vue aux membres de l'Office. Les membres de l'Office qui siégaient à l'audience l'ont bien compris et ils ont accordé un traitement équitable et courtois aux intervenants spéciaux ainsi qu'une grande liberté dans leur argumentation, eu égard aux conditions énoncées dans l'avis d'audience.

Un grand nombre de ces associations ont soulevé des questions importantes ayant trait au rôle et à la portée de la participation des associations d'intérêt public dans des audiences de ce genre.

L'Association canadienne des consommateurs s'est plainte du délai très long qui s'était écoulé entre le premier avis d'audience et l'invitation à soumettre des interventions d'une part et la date des audiences elles-mêmes d'autre part[546]. Le problème venait de ce que la situation s'était considérablement modifée depuis le dépôt des mémoires et ce, à cause des changements qui étaient survenus dans les conditions mondiales de l'offre et de la demande et de l'évolution politique au niveau national et international. On a fait remarquer qu'il était difficile pour les parties de prévoir tous les événements et que le mémoire déposé pouvait vite devenir périmé à cause du temps qui s'écoulait, l'Office n'ayant plus, de ce fait, aucun intérêt à l'étudier.

L'Association des consommateurs a également proposé que l'Office cesse de se fonder sur les prévisions des entreprises ayant trait aux approvisionnements pour élaborer ses politiques et rendre ses décisions régulatrices[547]. Cet argument met en valeur l'une des faiblesses fondamentales que présente ce genre d'audience visant à élaborer des règlements. C'est-à-dire que la procédure utilisée ne permet pas que les propositions et les prévisions mises au point par l'Office par l'entremise de son personnel soient critiquées et mises à l'épreuve. Certaines entrevues avec des membres de l'Office donnent à entendre que le personnel de l'ONE prépare, en fait, des prévisions indépendantes ayant trait aux approvisionnements, lesquelles sont fondées sur les données qu'utilisent les entreprises. On établit les prévisions gisement par gisement afin de pouvoir les comparer à celles des entreprises. Toutefois, ce renseignement n'a pas été dévoilé à l'enquête.

Une autre association[548] a soulevé la question du manque de ressources des intervenants spéciaux dans des audiences de ce genre. Puisqu'il valait la peine de faire valoir, lors des audiences, les points de vue de ces associations, il fallait qu'elles soient bien documentées et qu'elles puissent les présenter de façon efficace. Cela nécessite des ressources financières et techniques que ne possèdent pas la plupart de ces associations. Cette association a donc demandé que son intervention à l'audience soit financièrement appuyée par l'ONE. Le président a répondu:

[TRADUCTION]

> L'ONE ne possède pas les fonds pour accorder ce genre de requête, quelle que soit la sympathie que l'on puisse avoir pour certaines des associations d'intérêt public. Les dispositions fédérales ayant trait au financement ne prévoient rien à cet égard[549].

Malheureusement, cette réponse n'apporte aucune solution au problème.

V. LA PRÉPARATION DU RAPPORT

Après la fin des audiences, l'Office a préparé le rapport sur l'exportation de pétrole à peu près de la même façon qu'il prépare les motifs des décisions relatives aux demandes d'exportation de pétrole ou de construction d'installations. Des membres du personnel se sont vu confier la responsabilité de la rédaction ou l'explication de certaines parties du rapport. Une première rédaction était prête au début du mois d'août; elle a été révisée et remaniée plusieurs fois.

Le 15 septembre 1974, l'ONE a enfin approuvé la rédaction définitive et a présenté le rapport au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Puisque le rapport avait été préparé dans le contexte de l'article 22, paragraphe (2) de la Loi[550], c'est-à-dire qu'il faisait partie des fonctions consultatives de l'Office, on ne pouvait le rendre public avant de le communiquer au ministre. Étant donné la grande importance du rapport pour l'établissement de la politique, on a présenté en même temps au ministre un projet de mémoire pour le Cabinet. Il revenait donc au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et à ses collègues du Cabinet de décider en dernier ressort de la politique à adopter quant aux questions soulevées ainsi que de la forme du rapport ou de la déclaration que l'on communiquerait au public, le cas échéant.

Le ministre et le Cabinet ont consacré beaucoup de temps à l'étude du rapport de l'ONE et de ses implications. Le 21 octobre le ministre a préparé le terrain pour les décisions finales en faisant une déclaration dans laquelle il reconnaissait que le Canada serait peut-être obligé de réduire les exportations de pétrole vers les États-Unis de façon à protéger ses propres approvisionnements pour l'avenir. La déclaration soulignait cependant que cette réduction ne serait pas utilisée comme moyen de pression dans les négociations avec les États-Unis ayant trait aux pipelines internationaux[551].

Finalement, le 23 novembre 1974[552], le gouvernement a annoncé sa politique énergétique et le rapport de l'ONE a été communiqué au public. Le gouvernement a adopté les principales recommandations de l'Office[553], à savoir que l'on passe de 973,000 (décembre 1974) à 800,000 barils par jour, le 1er janvier 1975 et qu'en 1983, il n'y ait presque plus d'exportation. La réduction de l'exportation avait pour but de permettre au Canada de subvenir à ses propres besoins en pétrole jusqu'en 1983. La seule différence importante entre la politique annoncée et les recommandations de l'Office consistait en ce que le Cabinet proposait d'affecter les 250,000 barils par jour au marché de

Montréal dès le 1er juillet 1975 plutôt qu'en 1977, date à laquelle on devait commencer à utiliser le pipeline[554].

Pendant au moins un an les porte-parole du gouvernement canadien[555] avaient atténué l'impact du coup porté au gouvernement et aux entreprises des États-Unis par des avertissements directs et indirects. Bien que les responsables américains aient manifesté certaines inquiétudes, la plupart se sont résignés et ont admis qu'ils s'attendaient à cette nouvelle politique[556].

VI. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR CETTE AFFAIRE

a) L'élaboration des règlements

Cette enquête constitue l'une des premières tentatives menées par l'Office national de l'énergie afin d'établir des principes directeurs ou des règles en matière de politique, en ayant recours à un processus de consultation ouverte avec le public aussi bien qu'avec les représentants des entreprises soumises à sa réglementation. Les motifs qui ont conduit à la tenue de l'enquête sur l'exportation du pétrole étaient relativement clairs.

L'article 87 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit que le gouverneur en conseil peut étendre l'application du contrôle des exportations prévu à la Partie VI, au pétrole. Le 7 mai 1970 le gouverneur en conseil a proclamé cette extension. Au mois de février 1973, l'ONE a publié un rapport spécial de son personnel intitulé «Limites possibles des approvisionnements en pétrole du Canada»[557]. L'Office concluait, dans ce rapport, que toute la production des sources canadiennes ne suffirait plus, après 1973, à approvisionner le marché national et les exportations. De plus, le taux décroissant (après 1977) de la production maximale des sources conventionnelles des provinces de l'Ouest allait rendre impossible, à partir de 1986, l'approvisionnement du marché canadien. Les mesures de protection envisagées, dont la première consistait à maintenir une réserve de pétrole égale à la demande prévue pendant quinze ans et la seconde, à maintenir une réserve quinze fois supérieure aux besoins du marché domestique pour la première année auraient eu pour effet d'épuiser l'excédent des réserves des provinces de l'Ouest destiné à l'exporta-

tion; et ce, en 1979 et en 1982[558] respectivement. On a recommandé la prise de «mesures appropriées» avant que ne se produise la forte réduction des exportations qu'impliquaient la plupart des mesures de protection. Ces mesures pouvaient inclure des tentatives visant à diminuer les variations du niveau des exportations et une notification appropriée aux autorités américaines[559]. Le rapport signalait que le fait d'avoir des réserves insuffisantes de pétrole pour approvisionner les marchés en développement pourrait conduire à des pénuries de pétrole pour approvisionner le marché canadien[560].

Ces prévisions ont commencé à s'avérer exactes peu de temps après. Au début de l'année 1973, les conditions du marché menaçaient l'approvisionnement des raffineries canadiennes[561]. Comme nous l'avons déjà indiqué, on a donc modifié les Règlements de la Partie VI afin d'appliquer les contrôles sur l'exportation du pétrole. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la décision d'annoncer en même temps la tenue d'audiences publiques.

Bien que l'ONE ait déjà quelque peu étudié la possibilité de réglementer les exportations de pétrole, on n'avait pas encore mis au point de stratégies spécifiques lorsque les conditions d'urgence ont nécessité l'imposition immédiate de contrôles à l'exportation. Il n'existait pas encore de principes directeurs sûrs et éprouvés permettant de fixer la quantité globale destinée à l'exportation et de déterminer des prix «justes et raisonnables». L'Office et le ministre ont donc jugé bon de recueillir l'opinion non seulement des entreprises, mais aussi des autres parties intéressées, quant au «fondement philosophique» de la réglementation des exportations de pétrole. Les audiences n'avaient pas pour but premier l'obtention de renseignements[562]. Le personnel de l'Office avait déjà étudié en profondeur la question des marchés, de l'approvisionnement et des possibilités de livraison et il avait entrepris des consultations suivies avec les entreprises. Le véritable but des audiences était d'obtenir le point de vue des parties intéressées quant à l'établissement d'une politique pétrolière. Les questions inscrites dans l'avis d'audience témoignent de cette préoccupation. Bien entendu, l'audience pouvait également avoir pour but de faire admettre au secteur pétrolier l'inéluctabilité d'une réglementation et de lui donner l'occasion de défendre ses intérêts face aux nouvelles règles.

Il semble que l'ONE ait entrepris l'audience relative à l'exportation du pétrole à la demande expresse du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Cela laisse entendre que l'audience a eu lieu en vertu de l'article 22, paragraphe (2) de la Loi et qu'elle faisait partie des fonctions consultatives que confère à l'Office la Partie II, plutôt

que de la propre initiative de l'Office en vertu de l'article 14, paragraphe (2) ou de l'article 20, paragraphe (3)[563]. Chose curieuse, il subsiste certains doutes quant à la nature de l'audience qui a eu lieu. L'ordonnance d'audience n'apporte pas de précisions à ce sujet bien que le rapport lui-même mentionne spécifiquement l'article 22, paragraphe (2)[564]. Plusieurs avocats du contentieux de l'ONE estiment que l'audience relative à l'exportation du pétrole a été tenue de la propre initiative de l'Office, en vertu des articles 14, paragraphe (2) et 20, paragraphe (3).

Les différents fondements législatifs qui ont pu conduire à la tenue de l'audience ont des conséquences différentes sur la façon de dresser le rapport et sur le pouvoir de rendre public ce rapport ou certaines déclarations. Si l'audience avait eu lieu en vertu des articles 14, paragraphe (2) et 20, paragraphe (3), l'Office conservait le pouvoir de disposer du rapport. Si, au contraire, l'audience avait eu lieu à la demande du ministre en vertu de la Partie II, l'Office devait alors faire rapport au ministre qui possède tous les pouvoirs de décider en dernier ressort des recommandations de l'Office. La décision de rendre public le rapport ou les recommandations relève alors de lui également[565]. Habituellement, le ministre ne communique pas les rapports ou les études produits par l'Office en vertu de l'article 20[566].

D'habitude, après avoir reçu un rapport de l'Office, le ministre demande conseil à son personnel du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Le Cabinet étudie généralement le rapport modifié en fonction de ces conseils, après avoir consulté les autres ministres intéressés et après que ceux-ci y aient ajouté des commentaires assez substantiels. A cette étape, l'ONE ajoute ordinairement, de façon officieuse, des commentaires supplémentaires. Le rapport ou la déclaration définitifs, si l'on décide de les communiquer au public, peuvent fort bien ne ressembler que d'assez loin au premier rapport que l'Office a présenté au ministre.

Il en résulte que toute la procédure ressemble moins à celle d'un tribunal indépendant chargé d'élaborer des règlements qu'à l'activité d'une commission d'enquête gouvernementale *ad hoc* dont les recommandations en matière de politique, une fois filtrées, sont présentées au Cabinet par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. L'Office conduit l'enquête et participe également aux étapes qui suivent la présentation de son rapport au ministre et ce, à titre de conseiller, à peu près de la même façon que les autres ministères intéressés.

b) La procédure

La procédure à laquelle on a eu recours pour l'audience relative à l'exportation du pétrole présentait l'aspect d'une réglementation établie à partir «d'avis et de commentaires», qui a été utilisée par plusieurs organismes américains chargés de régulation. Cette procédure a également été utilisée par diverses commissions d'enquête canadiennes[567]. Dans le contexte de cette audience, la restriction du droit de contre-interroger et l'interrogatoire approfondi mené par les membres de l'Office semblaient convenir tout à fait aux objectifs de l'audience qui consistaient à recueillir différents points de vue sur des questions relatives à la politique d'exportation du pétrole en général. Comme nous l'avons déjà signalé, les parties impliquées ne se sont guère plaintes de ces restrictions.

Il est à noter que l'Office a utilisé une procédure différente reconnaissant le droit des parties de contre-interroger, dans les audiences plus récentes sur l'approvisionnement et les possibilités de livraison du gaz naturel. Il semble qu'on ait à l'origine pensé à utiliser dans ces audiences portant sur le gaz naturel une procédure semblable à celle à laquelle on avait eu recours lors des audiences sur l'exportation du pétrole. Cependant, l'Office s'est laissé convaincre par la Commission de l'Énergie de la Colombie-Britannique et par d'autres parties que lors des audiences sur le gaz naturel, diverses parties allaient présenter des renseignements et des prévisions concernant les réserves et les possibilités de livraison et qu'il convenait de vérifier la justesse de ces renseignements par le moyen du contre-interrogatoire. Le fait qu'une soixantaine de parties prennent part à l'audience avait déjà soulevé le problème des audiences extrêmement longues. Les individus et les associations d'intérêt public ne disposant pas de fonds suffisants étaient désavantagés en ce qui regarde leur participation entière au contre-interrogatoire, d'autant plus que l'audience a eu lieu dans six villes différentes et à duré environ six mois.

Le seul problème procédural d'importance que l'on peut peut-être dégager de l'audience sur l'exportation du pétrole était celui de la difficulté éprouvée par certains particuliers et certaines associations d'intérêt public de satisfaire à l'exigence imposée par l'ONE selon laquelle les parties devaient reproduire des copies de leurs mémoires et les faire parvenir à toutes les autres parties. L'Office et les parties impliquées ont cependant manifesté une certaine souplesse à cet égard et l'ONE a utilisé ses propres installations pour une partie de la reproduction.

c) Le rapport entre le rôle réglementaire et le rôle juridictionnel

Aux États-Unis, on a pu constater qu'il est parfois difficile de distinguer entre la fonction réglementaire et la fonction décisionnelle tant du point de vue des parties que des domaines. Les audiences relatives à l'exportation du pétrole ont déjà soulevé au moins un problème de ce type qui se pose à l'Office national de l'énergie. L'Interprovincial PipeLines Ltd a réussi à obtenir un ajournement de l'audience portant sur la demande de cette société visant à prolonger sa canalisation de Sarnia à Montréal, en partie pour le motif qu'elle devait avoir le droit de présenter des arguments pour s'objecter aux conclusions du rapport sur l'exportation du pétrole puisque les conclusions ayant trait aux approvisionnements en pétrole canadien, qui sont nécessaires pour décider de la quantité exportable pouvaient indiquer que la quantité disponible de pétrole brut des provinces de l'Ouest ne pourrait suffire à fournir 250,000 barils par jour au marché de Montréal[568].

Dans une certaine mesure, l'argumentation de l'IPL fondée sur le rapport sur l'exportation du pétrole, peut être perçue comme une manoeuvre de la part de la compagnie pour obtenir une garantie du gouvernement en ce qui a trait au projet. Toutefois, il était bien possible que les conclusions relatives aux approvisionnements et aux niveaux d'exportation qui découlaient des audiences sur l'exportation du pétrole préjugent la demande de l'IPL concernant le prolongement[569]. Réciproquement, le fait d'accorder un certificat à l'IPL aurait eu une influence sur les données de base sur lesquelles le gouvernement s'est fondé, par l'entremise de l'enquête sur l'exportation du pétrole, pour prendre des décisions sur les approvisionnements nationaux et pour fixer les principes directeurs en matière d'exportation. Les membres de l'Office siégeant à l'occasion de la demande de l'IPL ont semblé être au courant de ces problèmes lorsqu'ils ont accordé l'ajournement sans néanmoins faire une mention expresse des audiences relatives à l'exportation du pétrole.

La véritable difficulté que soulève le rapport entre les fonctions réglementaires et les fonctions décisionnelles n'est pas la question relativement simple des décisions préjugées ni celle qui a trait au fait que les décisions antérieures imposent (par voie de précédent) l'établissement de règles générales. Le fond du problème est que l'Office, dans des audiences comme l'audience relative à l'exportation du pétrole, ne possède qu'une compétence décisionnelle. Seul le gouverneur en conseil peut établir des règles et le rôle de l'Office est

exclusivement consultatif. Ce problème se complique du fait que les décisions dans plusieurs sortes de demandes, comme la demande de certificat de l'IPL, doivent être approuvées par le gouverneur en conseil et on a pris l'habitude de ne pas communiquer le rapport de l'Office au public avant que le Cabinet ne l'ait approuvé.

d) L'intervention des groupements d'intérêt public

Les audiences sur l'exportation du pétrole ont démontré que les associations d'intérêt public pouvaient participer pleinement et efficacement à des audiences de ce genre. Certains des membres de l'Office ont favorablement accueilli la présence de ces parties parce que cette présence contribuait à équilibrer une procédure qui avait pour but de recueillir le point de vue de personnes intéressées sur des questions de politique. Cependant, plusieurs problèmes demeurent. L'un de ces problèmes est celui du formalisme de la procédure. Dans les audiences relatives à l'exportation du pétrole, l'Office en a disposé de façon élégante en interprétant de façon large l'ordonnance d'audience et en éliminant le contre-interrogatoire, ce qui a diminué la nécessité de la représentation par avocat. Par contre, les difficultés qu'ont éprouvées les associations d'intérêt public lors des audiences relatives aux approvisionnements et aux possibilités de livraison du gaz naturel parce qu'une procédure de type contradictoire avait été adoptée, donnent à penser que l'ONE devrait repenser à l'avenir sa façon de percevoir la procédure des audiences qui ont pour but d'adopter des règlements.

L'autre problème important a été l'absence de ressources, chez les particuliers et les associations d'intérêt public. Plusieurs des associations qui ont participé ont fait un travail remarquable avec des ressources minimes. Cependant la formulation efficace de recommandations sur la politique nécessite une connaissance approfondie des faits et la possibilité de vérifier des hypothèses. Il devient donc nécessaire de posséder des fonds suffisants pour obtenir des conseils de spécialistes, pour effectuer la recherche nécessaire et pour en tirer les conclusions qui s'imposent.

Il est exact, comme l'a indiqué le président du comité lors de l'audience relative à l'exportation du pétrole, lorsqu'il a répondu à une demande de financement présentée par une association d'intérêt public, que la loi sur l'ONE ne permet pas expressément le

financement des parties. Cependant, elle ne le défend pas non plus de façon expresse. En principe, rien ne semble s'opposer à ce que l'Office commandite des études entreprises par des associations d'intérêt public qui en présenteraient ensuite les résultats lors des audiences de l'Office, tout comme il fait appel à des spécialistes pour certaines recherches. La véritable difficulté serait peut-être d'ordre budgétaire. Il serait aussi possible que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources verse indirectement des fonds qui pourraient être administrés par l'Office tout comme le ministère des Affaires indiennes et du Nord accorde des octrois à certaines associations d'intérêt public par l'entremise de la Commission qui a tenu l'enquête relative au pipeline de la Vallée du Mackenzie[570].

ÉTUDE DE CAS N° 6

La demande d'approbation de taux presentée en 1974 par TransCanada PipeLines Limited

I. LES ANTÉCÉDANTS DE LA DEMANDE

a) La première demande d'approbation de taux

Il est nécessaire, si l'on veut placer dans son contexte la demande d'approbation de taux présentée en 1974 par la TransCanada PipeLines Limited, de revoir les demandes d'approbation de taux de la TransCanada qui se sont succédées depuis la première demande qui a été déposée, en août 1969. La demande de 1969 visait à obtenir une ordonnance établissant des taux ou droits justes et raisonnables pour le gaz naturel distribué et vendu au Canada et rejetant tous les tarifs, droits ou taux que l'Office jugerait incompatibles avec les taux justes et raisonnables ainsi établis. A l'époque de la demande, la Partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ne s'appliquait pas aux sociétés qui, comme la TransCanada, exploitaient déjà un pipeline lorsque la loi est entrée en vigueur. C'est ainsi que le 30 octobre 1969 l'Office a rendu une ordonnance[571] qui appliquait la Partie IV à ces sociétés. Soixante jours après cette date[572], elles ne pouvaient plus imposer que des taux déterminés dans un tarif déposé auprès de l'Office et approuvé par celui-ci.

La Partie IV de la Loi permet à l'Office de rendre des ordonnances sur tous les sujets relatifs au mouvement, aux droits et aux tarifs et précise que tous les taux doivent être «justes et raisonnables»[573]. La Loi ne définit pas ce qui constitue des taux «justes et raisonnables» et

elle ne précise pas non plus la méthode que doit utiliser l'Office pour fixer ces taux. La Loi prévoit cependant que dans des circonstances et dans des conditions fondamentalement semblables, les droits doivent être imposés également à toutes les personnes au même taux, à l'égard de tout le mouvement d'une même nature opéré sur le même parcours et que les compagnies ne doivent faire à l'égard d'une personne ou d'une localité aucune différenciation injuste dans les droits, le service ou les aménagements[574].

L'Office a décidé d'entendre la demande de la TransCanada en deux étapes distinctes. La première étape ne devait comprendre que la preuve et l'argumentation ayant trait à la base des taux de la TransCanada, à sa marge de profit et au coût total des services qu'elle offrait à sa clientèle, tant canadienne qu'américaine. La deuxième étape devait porter sur la preuve et l'argumentation ayant trait à l'allocation des coûts et des revenus ainsi qu'à la justesse et à la raisonnabilité des tarifs et des droits que proposait la compagnie.

Conformément à l'article 13 des Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie, on a fixé au 12 janvier 1971 une réunion préalable à l'audience, à laquelle devaient participer les avocats de toutes les parties. Lors de cette réunion, on a discuté d'un certain nombre de questions, particulièrement des questions de procédure, dont l'ordre de présentation des éléments de preuve et l'ordre du contre-interrogatoire.

Le 2 février 1971 la Northern and Central Gas Corporation, la Consumers' Gas Company et la Union Gas Limited ont intenté une action devant la Cour fédérale pour faire déclarer *ultra vires* des pouvoirs du Parlement du Canada certains articles de la Partie IV de la *Loi sur l'ONE*. Les requérants, qui étaient tous parties dans la demande de taux de la TransCanada prétendaient que les articles 50, 51, 52, 53, 54, 61 et 97 paragraphe (1) étaient ultra vires puisqu'ils prétendaient réglementer le prix du gaz naturel distribué et vendu à l'intérieur des frontières d'une province. L'Office national de l'énergie n'a pas interrompu l'audition de la demande mais a continué à l'entendre en se fondant sur le motif qu'il conservait la compétence de fixer des taux ou droits justes et raisonnables ayant trait au gaz vendu par le demandeur à l'intérieur du Canada, jusqu'à ce que le tribunal rende une décision.

Le tribunal a jugé que les dispositions de la Loi étaient *intra vires* puisqu'elles constituaient un exercice valable de la compétence du Parlement[575]. Le juge Gibson a décidé que la Loi permettait à l'ONE de réglementer les droits des exploitants de pipeline pour le transport du

gaz au delà des frontières provinciales. Lorsque, comme c'était le cas pour la TransCanada, l'achat et la vente du gaz faisaient partie intégrante des opérations de l'exploitant, l'Office avait le pouvoir de réglementer le prix de vente dans les provinces parce que c'était là un aspect de la réglementation des prix de transmission. Le jugement estimait que ce pouvoir était valide en vertu des pouvoirs fédéraux en matière de commerce, prévus par l'article 91, paragraphe 2 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* de 1867, et des pouvoirs fédéraux en matière de législation sur les ouvrages et entreprises inter-provinciaux prévus par les articles 91, paragraphe 29 et 92, paragraphe 10*a*) de l'*AANB*[576].

A la suite d'une audience publique complète au cours de laquelle la requérante a présenté une preuve qui a fait l'objet d'un contre-interrogatoire de la part des intervenants (provinces, compagnies de transmission de gaz, compagnies de distribution de gaz et associations industrielles), l'Office a fait connaître les motifs de sa décision dans l'ordonnance TG-1-72 du 27 janvier 1972. L'Office a approuvé la base générale des taux et le coût du service, fondés sur une période de douze mois se terminant le 31 décembre 1970, ainsi qu'une marge de profit de 9%.

L'audience portant sur la deuxième étape de la demande de la TransCanada, visant à déterminer si les taux et les droits étaient justes et raisonnables, a débuté le 6 juin 1972. L'Office s'attendait apparemment à ce que l'audience soit longue et complexe puisque l'ordonnance d'audience elle-même prévoyait une réunion préalable des procureurs qui devait avoir lieu le 25 mai 1972. Ces prévisions se sont avérées justes; vingt-sept interventions furent déposées. Les audiences, y compris les plaidoyers finals des avocats, ont duré quatre-vingts jours et se sont terminées le 30 novembre 1972. En outre, on ordonna à la requérante et aux autres parties de produire un mémoire au plus tard le 15 décembre et le 3 janvier 1973, respectivement. L'Office a entendu des plaidoiries orales supplémentaires à la fin de janvier 1973. La transcription de l'audience couvre quatorze mille neuf cent quatre-vingt-six pages.

La longueur des procédures de cette deuxième étape peut s'expliquer en partie par le grand nombre de questions juridiques qui ont fait l'objet de discussions. Cela n'a rien d'étonnant puisqu'il s'agissait là de la première demande d'approbation de taux dont l'Office était saisi et les intervenants désiraient établir des précédents avantageux sur diverses questions. Les motifs de la décision de l'Office citent un bon nombre d'arrêts traitant de questions telles l'interpréta-

tion des lois[577], la pertinence des décisions rendues par d'autres tribunaux au Canada et à l'étranger[578] et la signification des mots «tarif» et «droit»[579].

L'un des aspects les plus intéressants de cette affaire est la demande présentée par la TransCanada afin que l'on adopte un «ajustement automatique». Cela aurait permis d'ajuster automatiquement les tarifs et les droits de façon à ce qu'ils reflètent les changements dans le prix d'achat du gaz, les frais de captage, les frais de transport par la ligne des Grands Lacs, les taxes de vente et certaines «taxes supplémentaires», sans devoir en faire la demande à l'Office. Un grand nombre d'intervenants, notamment les sociétés de distribution de gaz et les grandes entreprises consommatrices de gaz, se sont fortement opposés à cette proposition.

La controverse a de nouveau été soulevée à l'audience lorsque la TransCanada a proposé que l'on sépare les coûts de transport selon un «réseau de l'Ouest» et un «réseau de l'Est» dont les limites seraient la frontière qui sépare le Manitoba de l'Ontario. Dans chaque réseau on établissait le prix à l'unité en calculant selon le Mp^3/mille. On déterminait le coût du transport dans les zones de la Saskatchewan et du Manitoba d'après le prix à l'unité du réseau de l'Ouest et pour les autres zones on avait recours au prix à l'unité du réseau de l'Est. Les usagers et les sociétés de distribution qui se situaient dans les limites du réseau de l'Ouest favorisaient l'adoption de cette proposition; ceux qui auraient fait partie du réseau de l'Est s'y opposaient.

L'Office, dans les motifs de la décision qu'il a rendue au mois de mai 1973[580], a rejeté la proposition de la requérante visant à séparer son réseau en secteurs Est et Ouest[581]. L'Office en est venu à la conclusion que la TransCanada était une société de transport de gaz intégrée dont le réseau était conçu et exploité comme un tout à l'avantage de tous ses clients. Cette conclusion était conforme au principe que l'on avait généralement adopté aux États-Unis à l'égard des réseaux intégrés de transport de gaz, qui consistait à faire partager également à tous les usagers le coût total du réseau.

L'Office a également rejeté la requête présentée par la TransCanada afin que l'on ajoute au tarif des clauses relatives à l'ajustement automatique des taux suivant quatre facteurs de coût. Les membres de l'Office siégeant à l'audience ont reconnu le problème que posaient les retards dans la mise à jour de la réglementation, particulièrement lorsque l'augmentation des coûts était à la fois considérable et imprévue. Cependant l'Office a souligné qu'il s'agissait là de la première demande relative aux taux et qu'à l'avenir le délai de mise à jour serait beaucoup moins long.

Tout en rejetant la proposition favorisant l'ajustement automatique, l'Office a reconnu la nécessité d'une procédure rapide d'approbation «dans des circonstances spéciales». Il a donc étudié différents moyens d'abréger la durée des procédures dans de telles circonstances.

La première méthode que l'on a étudiée était celle d'une «procédure accélérée» que pourrait utiliser l'Office pour étudier certaines demandes de taux. Par conséquent l'on a apporté certaines modifications aux Règles de pratique et de procédure. Elles ont été promulguées[582] en même temps que les motifs de la décision de l'Office portant sur la deuxième étape de la demande de la TransCanada étaient publiés. Il est important de noter que les motifs de la décision de l'Office soulignent que l'on ne doit pas utiliser la procédure accélérée lorsqu'une demande soulève «des questions complexes» ou «des questions nouvelles»[583].

En plus de fournir une solution de rechange à l'ajustement automatique, la procédure accélérée apportait une solution à la requête que la TransCanada avait présentée au cours de la première étape afin que l'Office rende une «décision intérimaire» en attendant la décision finale sur la demande d'approbation de taux. A la suite du dépôt de la demande de la TransCanada en 1969, l'étude entreprise par le personnel a occasionné de longs retards. Une pénurie de personnel alliée à un manque d'expérience dans le domaine des taux ainsi que des vacances au sein de l'Office lui-même ont contribué à ce problème[584]. Quoi qu'il en soit, la date de l'audience n'a pas été fixée avant quelque temps et lorsque l'audience a finalement eu lieu, elle a duré assez longtemps de sorte qu'on n'a pas annoncé la décision ayant trait à la première étape avant le début de l'année 1972.

La TransCanada n'avait pas prévu que l'audience serait si longue et entre temps l'inflation menaçait de faire augmenter certains coûts de façon draconienne. La compagnie a donc signifié un avis de requête pour que l'Office rende une décision intérimaire qui apporterait un remède avant la décision finale concernant la demande. L'idée se fondait apparemment sur une procédure utilisée par la Federal Power Commission des États-Unis qui prévoit des «taux intérimaires» dès le dépôt de la demande, en attendant la décision et à condition que les sociétés d'exploitation remboursent aux usagers l'excédent de ce qui a été perçu si la décision fixe des taux plus bas que ceux qui ont été en vigueur durant la période intérimaire. En fin de compte, la TransCanada n'a pas donné suite à sa requête, principalement parce que l'on étudiait déjà la possibilité d'adopter une procédure accélérée[585].

b) La demande d'approbation de taux présentée en 1973 par la TransCanada PipeLines Limited

La nouvelle procédure accélérée a été utilisée peu de temps après. Le 15 juin 1973, la TransCanada a déposé une requête pour obtenir une ordonnance établissant des taux ou des droits justes et raisonnables en vertu des articles 50 et 53 de la Loi et pour obtenir une ordonnance d'accélération des procédures en vertu de l'article 5.1, paragraphe 2 des Règles de pratique et de procédure de l'ONE. On proposait que les nouveaux taux entrent en vigueur le 1er août 1973. En donnant avis de la demande, l'Office a demandé à toutes les parties intéressées de soumettre des plaidoiries sur le fond ainsi que sur l'admissibilité des témoignages oraux et, si on décidait de les admettre, sur quels aspects de la demande devait-on le faire[586].

Le 16 août 1973, la TransCanada a modifié sa demande de façon à demander une ordonnance établissant des nouveaux droits et tarifs à compter du 1er novembre 1973 à la suite d'une très forte augmentation du coût du gaz dans l'Ouest du Canada. La preuve produite par la demanderesse se confinait au coût du gaz.

L'Office a accordé l'ordonnance d'accélération des procédures pour le motif que l'on n'avait soulevé aucune question nouvelle à la suite de la décision de mai 1973 portant sur la deuxième étape de la demande en matière de taux et que les questions soulevées par la demande pouvaient être réglées au moyen des procédures accélérées conformément aux principes établis par la décision de mai 1973[587]. En même temps et en tenant compte des plaidoiries écrites produites par les parties intéressées, l'Office a rendu sa décision concernant les taux ou droits justes et raisonnables dans la procédure accélérée.

On a rejeté la modification fondée sur l'augmentation du coût du gaz[588]. Cependant, l'Office a laissé savoir que cette question pouvait faire l'objet d'une «audience partielle». On a par la suite déposé une demande distincte et cette audience partielle a eu lieu le 15 et le 17 octobre 1973. Les motifs de la décision ont été publiés avant la fin du mois[589].

II. LA DEMANDE D'APPROBATION DE TAUX PRÉSENTÉE EN 1974

Le 28 décembre 1973, la TransCanada a déposé une demande en vertu des articles 50 et 53 de la *Loi sur l'ONE*, en deux étapes. Dans la

première étape, la compagnie demandait une nouvelle marge de profit (9.5%) sur sa base de taux et la mise à jour de coût de service fondée sur les coûts jusqu'au 31 octobre 1974. Par conséquent on demandait un nouveau tableau de taux et de tarifs. Dans la deuxième étape, la TransCanada demandait des taux plus élevés de dépréciation et l'approbation d'une méthode comptable «normalisée» par son impôt sur le revenu.

La procédure utilisée par l'Office pour la première étape se fondait sur la procédure utilisée dans la première demande d'approbation de taux. Cependant, cette fois-ci la TransCanada ainsi que l'Office et son personnel étaient très conscients du problème des retards excessifs. A la suite de la production de la demande, le personnel de TransCanada a offert de se réunir avec le personnel de l'ONE pour répondre à des questions et faciliter ainsi la révision de la demande. Le personnel de l'Office a préféré remettre cette rencontre jusqu'à ce qu'ils aient consulté le comité d'audience de l'Office qui n'avait pas encore été formé. La rencontre avec les membres du personnel de l'Office n'a pas eu lieu et après que la date de l'audience eut été fixée au 4 juin 1974[590], l'Office a décidé que les circonstances de la demande ne justifiaient la tenue ni d'une rencontre sans formalités ni d'une réunion préalable à l'audience.

A la fin du mois d'avril, après qu'elle eut proposé une modification importante à sa demande, la TransCanada fit savoir qu'elle avait l'intention de se réunir avec des représentants de sa clientèle et avec le personnel de l'Office pour répondre à certaines questions et pour fournir des renseignements qui pourraient concourir à abréger l'audience. La TransCanada a également annoncé qu'elle avait l'intention de distribuer à l'avance l'essentiel des témoignages qu'elle allait faire entendre et de convoquer une réunion générale des parties intéressées, «une sorte de réunion préalable à l'audience» pour tenter d'en arriver à un accord sur certaines des principales questions et ce, dans le but d'abréger la procédure.

Le 6 mai, le conseiller général de la TransCanada a appelé le Secrétaire de l'Office pour l'informer que la TransCanada avait tenu une réunion, le 7 avril à Toronto, avec les représentants de ses principaux clients et que la réunion avait été un succès; il a à nouveau proposé qu'une réunion ait lieu avec le personnel de l'ONE afin de clarifier certaines questions. Cependant, l'Office en était maintenant venu à la conclusion ferme que son personnel ne devrait pas rencontrer des représentants de la TransCanada puisqu'une date avait déjà été fixée pour l'audition de la demande.

Plus tard, le 17 mai, la TransCanada a fait parvenir à l'Office trente exemplaires du témoignage de six témoins de la TransCanada qui allaient déposer à l'audience. Le 24 mai, des renseignements supplémentaires qu'avaient demandés des clients de la TransCanada ont également été adressés à l'Office de façon à accélérer le traitement de la demande.

Pendant ce temps, le personnel de l'Office avait entrepris la longue révision de la demande et plusieurs réunions de planification avaient eu lieu entre les membres du comité d'audience de l'Office et le personnel. On avait convenu que les études ayant trait à la demande devaient être menées de façon ordonnée et qu'elles ne devaient, en général, être entreprises par le personnel que de concert avec tous les membres du comité d'audience ou sur leur recommandation. De plus, le personnel devait éviter toute tentative de préjuger les questions qui seraient soulevées lors de l'audience et les rapports soumis devaient éviter de tirer des conclusions. Il a plus tard été décidé que le personnel ne devait entreprendre aucune étude avant la fin de l'audience.

En ce qui a trait à la demande, le personnel était d'accord pour conclure qu'il ne serait pas nécessaire de faire parvenir une lettre indiquant des lacunes ni de demander officieusement des renseignements supplémentaires.

A un moment donné, des membres du personnel ont proposé l'établissement d'un «comité du personnel en matière de taux» pour étudier les questions de taux de façon continue plutôt que de les régler à mesure qu'elles se posaient. Cependant la réaction des divers chefs de secteur n'a pas été enthousiaste et on a finalement laissé tomber la proposition. Apparemment, on avait mis au point pour la demande antérieure de la TransCanada un modèle informatique relatif aux taux et on a modifié le programme d'ordinateur pour l'adapter à la première étape de la demande de 1974.

Le 27 mai, une réunion du personnel et des membres de l'Office a eu lieu afin de discuter un projet de questions et quelques-unes des interventions qui avaient été reçues à cette date. L'audience a débuté la semaine suivante, le 4 juin, et elle s'est poursuivie jusqu'au 19 juin. La requérante a présenté sa cause et ses témoins ont été vigoureusement contre-interrogés par des procureurs qui représentaient sensiblement les mêmes intervenants qui avaient déjà comparu lors des audiences antérieures portant sur des demandes de taux de la TransCanada. Le seul intervenant nouveau d'importance était l'Industrial Gas Users Association, une association de consommateurs industriels composée de représentants des grandes industries manufacturières du Sud de l'Ontario.

Du point de vue procédural, l'aspect le plus intéressant de l'audience a été une requête déposée le 1er jour par la Union Gas Limited dans le but de récuser Monsieur J. R. Farmer, membre de l'Office, pour le motif qu'avant sa nomination à l'Office, il avait été un des responsables de la société Gaz Métropolitain Inc. Gaz Métropolitain, la principale société distributrice du Québec, était un des intervenants dans la demande et l'on a allégué que Monsieur Farmer faisait partie de la société au moment du dépôt de la demande et qu'il avait pris part à la préparation de l'intervention. Les membres de l'Office formant le comité d'audience ont spécifiquement rejeté toute possibilité de partialité; Monsieur Farmer a néanmoins «décidé de se récuser»[591].

Après l'audience, la réunion habituelle de l'Office et du personnel a eu lieu afin de partager les tâches dans la préparation des motifs de la décision. La préparation des documents d'information et des diverses parties du projet de rapport devait être terminée pour la fin du mois de juin ou le début du mois de juillet. Par la suite, on a fait parvenir aux membres du comité d'audience un certain nombre de documents d'information et l'on a tenu une autre réunion. Finalement, le 22 juillet, l'Office a approuvé un projet d'ordonnance établissant une nouvelle base de taux pour une période d'essai devant se terminer le 31 octobre 1974, un nouveau coût de service et une nouvelle marge de profit (9.8%), ainsi que des nouveaux tarifs, droits et taux devant entrer en vigueur le 1er septembre 1974. L'ordonnance a alors été publiée avec un communiqué de presse qui l'expliquait[592] et l'on projetait de publier au cours du mois de septembre 1974 le texte complet des motifs de la décision. Cependant, la publication des motifs a été retardée de plusieurs mois.

III. LA DEMANDE PARTIELLE PRÉSENTÉE PAR LA TRANSCANADA PIPELINES LE 9 AOÛT 1974

Il s'agit d'une autre «audience partielle» d'une demande ne portant que sur deux questions: l'augmentation du coût d'achat du gaz, y compris le rajustement du coût de service, et le bien-fondé d'une modification de tarif produite devant l'Office portant sur la «normalisation» du prix payé pour l'achat de gaz. Cette dernière modification avait pour but de permettre à la TransCanada de tenir des comptes mensuels du coût non recouvré de ses achats de gaz et des frais fixes mensuels conformes à sa marge de profit permise. Chaque année, dans

un délai prévu, la compagnie demanderait à l'Office d'approuver un tableau revisé des taux pour les douze mois suivants, lequel comprendrait les ajustements nécessaires à refléter le coût de ses achats de gaz des douze mois précédents. Ceci devait donner à la TransCanada une garantie plus solide selon laquelle tous ses coûts d'achat de gaz seraient transmis directement à ses clients.

Même s'il s'agissait d'une audience partielle, la TransCanada avait volontairement, par courtoisie, transmis à l'organisme tous les rapports et documents de travail qu'elle avait fournis aux autres intervenants à titre de renseignements supplémentaires. Il s'agissait de donner à l'Office une idée préliminaire de la documentation qui serait déposée comme document à l'appui lors de l'audience. De plus, la TransCanada avait demandé la tenue d'une réunion avec le personnel de l'ONE pour discuter de cette documentation. Cependant, sur les conseils de l'avocat de l'ONE, on n'a pas accédé à cette demande et l'avocat de l'ONE a rencontré l'avocat de la TransCanada peu de temps avant l'audience. Il y eut relativement peu de consultations entre la requérante et l'Office ou son personnel en dehors des cadres de l'audience, principalement parce que le président du comité d'audience[593] s'opposait avec force aux consultations officieuses. Par conséquent, il s'est produit moins d'interaction que d'ordinaire entre les membres du comité d'audience et les membres du personnel dans la révision des questions avant l'audience, par exemple.

L'audience a eu lieu le 24 septembre 1974. Le comité d'audience était composé de M. A. Cossette-Trudel, de M. C. G. Edge, et de M. M. E. LeClerc. Monsieur LeClerc, qui était directeur général des projets spéciaux de l'ONE, siégeait comme membre substitut temporaire. L'audience elle-même a été plutôt routinière. La TransCanada a simplement présenté ses témoignages habituels après que plusieurs intervenants se soient opposés à la proposition qui avait été faite afin que ces preuves soient tout simplement versées au dossier et que l'on s'abstienne de lire les questions et les réponses. Les contre-interrogatoires ont en grande partie porté sur les effets que pourrait avoir sur la TransCanada et sur ses usagers la clause proposant la normalisation des coûts d'achat de gaz. On s'est particulièrement préoccupé du fait qu'une telle clause «diminuerait le risque de perte» et enlèverait ainsi à la TransCanada la motivation qui la poussait à négocier afin d'obtenir les meilleurs contrats possibles pour l'achat du gaz.

Parmi les intervenants on retrouvait, comme d'habitude, les représentants des producteurs et des fournisseurs de gaz, les compagnies de pipeline, les sociétés de distribution et les provinces. Il

est intéressant de noter l'absence totale de représentation des intérêts des consommateurs, y compris les consommateurs industriels, bien que l'approbation de la modification visant à normaliser le tarif en fonction des coûts d'achat de gaz aurait marqué une étape importante vers l'ajustement automatique des coûts.

Il est également important de noter que la modification de tarif proposée par la TransCanada comportait la création de dispositions procédurales. Selon celles-ci, la TransCanada devait s'engager à demander chaque année à l'Office d'approuver des ajustements fondés sur le coût d'achat du gaz. Cette demande devait en outre être produite dans les soixante jours précédant le 1er novembre de chaque année. L'approbation de la demande aurait signifié l'incorporation de règles procédurales dans le tarif déposé par la TransCanada.

Le rapport de l'Office a été préparé avec la participation du personnel, de la façon habituelle et les motifs de la décision ont été rendus publics le 25 octobre 1974. L'Office a accepté l'évaluation qu'avait faite la TransCanada des coûts d'achat de gaz pour les douze mois commençant le 1er novembre 1974. Il a toutefois rejeté l'ajustement des coûts de service ayant trait aux coûts d'achat de gaz pour 1973-1974. On a également rejeté la modification du tarif concernant la normalisation des coûts d'achat de gaz.

L'Office a déclaré que le projet de modification du tarif ne donnait ni à la TransCanada ni à ses clients le moindre de droit, privilège ou obligation qu'ils ne possédait déjà. Il ne garantissait pas non plus aux parties quelles allaient être les décisions futures de l'Office relativement à de telles questions. L'Office s'est apparemment soucié de la possibilité de lier sa discrétion sur cette question. La modification du tarif aurait créé une présomption, en l'absence de circonstances spéciales, selon laquelle les achats de gaz de la TransCanada avaient été faits avec «prudence». Sans le compte approuvé et le tableau prévoyant une demande annuelle qu'aurait établi la modification du tarif, la TransCanada gardait le fardeau d'établir que ses achats avaient été faits avec prudence.

Il est intéressant de noter que les motifs de la décision dans cette demande ne comportaient pas le résumé habituel des points de vue des intervenants. Cela tient peut-être au fait qu'aucun des intervenants ne s'est opposé spécifiquement à la proposition de modification du tarif.

IV. QUESTIONS SOULEVÉES PAR CETTE AFFAIRE

a) La fixation des taux: Politique et procédure

L'Office a relevé un défi considérable dans le domaine de la fixation des taux. La première demande de la TransCanada a mis à rude épreuve les membres de l'Office et son personnel puisqu'elle a occasionné une procédure longue et complexe à un moment où le personnel était peu nombreux et où les membres de l'Office avaient relativement peu d'expérience dans la fixation des taux. En ce qui a trait à ce dernier aspect, la nomination en 1969 de Monsieur A. Cossette-Trudel, qui possédait vingt-cinq années d'expérience à la Régie de l'électricité et du gaz, au Québec, a considérablement amélioré la situation. La pénurie de personnel compétent dans le domaine des taux demeure peut-être encore un problème. Ce problème tient en partie au fait que l'ONE et les nouvelles agences provinciales de régulation de l'énergie sont en concurrence afin d'obtenir les services de personnes compétentes en matière de taux.

L'Office n'a pas mis au point de principes directeurs relatifs aux questions soulevées par les demandes d'approbation de taux. Il tranche plutôt chaque cas d'après les faits en se conformant au critère «juste et raisonnable» contenu dans la *Loi sur l'ONE*. L'Office se fonde sur toute la preuve que l'on présente dans chaque cas et en particulier sur:[594]

(1) le témoignage des témoins experts;

(2) d'autres décisions et arrêts canadiens; et

(3) les décisions américaines concernant les entreprises d'utilité publique (particulièrement les décisions de la FPC) et les textes réglementaires américains concernant ces entreprises d'utilité publique.

On traite ordinairement les demandes importantes sous quatre rubriques principales:

(1) la base des taux;

(2) le coût du service. Cette question implique l'étude de l'efficacité de l'exploitation de la requérante;

(3) la marge de profit. Deux tests se rapportent particulièrement à cette question; (a) la comparaison des profits et (b) le taux d'intérêt. On tient également compte du moment où les aménagements sont censés devenir rentables; et

(4) les modalités d'imposition des taux. On a fixé les zones de taux dans la première demande d'approbation de taux présentée par la TransCanada en tenant compte des coûts, des précédents historiques et de la situation existant aux États-Unis.

Les membres de l'Office que nous avons rencontrés ont tenu à souligner que les décisions en matière de taux n'étaient pas prises sur la base de l'augmentation compte tenu des décisions antérieures, c'est-à-dire simplement en faisant des ajustements de façon à refléter les changements survenus au cours de la période la plus récente. Ils étudient plutôt toute la preuve dans la demande dont ils sont saisis. L'Office ne cherche en aucune façon à «donner bonne presse» aux entreprises d'utilité publique en approuvant les augmentations proposées. Au contraire, l'Office est extrêmement exigeant lorsqu'il détermine la «prudence» des prix que l'on a payés pour les coûts de service, y compris le coût des achats de gaz[595].

L'Office n'a pas directement tenu compte dans les décisions en matière de taux des intérêts des consommateurs dans les zones de taux particulières. Les consommateurs industriels ont parfois soulevé certaines questions mais les consommateurs ordinaires (résidences et institutions) n'y ont pas pris une part active. L'Office a estimé que l'intérêt des consommateurs était de compétence provinciale et relevait par conséquent des organismes régulateurs provinciaux[596].

L'Office ainsi que les parties intéressées ont eu abondamment recours aux précédents américains. Lors de l'audience de 1974, portant sur la première étape, diverses parties ont cité bon nombre de décisions de la FPC et d'autres arrêts américains concernant la distribution des service publics ainsi que des arrêts judiciaires connexes. Le personnel de l'Office, lorsqu'il a étudié la demande a également fait appel aux autorités américaines pour le guider dans les domaines qu'il connaissait mal. Par exemple, en étudiant la question des frais de la TransCanada dans sa première demande d'approbation de taux, le personnel de l'Office a cité aux membres du comité d'audience bon nombre de décisions extraites du *U. S. Public Utility Report Digest (Second Series)*. Dans les motifs de sa décision lors de la deuxième étape de la première demande déposée par la TransCanada, l'Office a déclaré que dans la mesure où les pratiques et les décisions des autres tribunaux portant sur des questions semblables pouvaient être utiles et n'entraient pas en conflit avec la jurisprudence canadienne, on pouvait y avoir recours pour rendre la décision. Il s'agissait principalement, dans ce cas, de la Federal Power Commission des États-Unis.

b) La recherche de rapidité dans la procédure

L'étude des différentes demandes d'approbation de taux présentées par la TransCanada a déjà démontré comment l'Office a adopté les techniques procédurales de «l'accélération de la procédure» et de «l'audience partielle» afin de réduire les retards considérables auxquels on a fait face lors de la première demande de la TransCanada. Il en ressort également que l'Office a adopté ces moyens procéduraux pour résoudre le problème des retards tout en apportant une solution de rechange aux propositions qu'avait faites la TransCanada afin que l'Office utilise les techniques de la «décision intérimaire» et de «l'ajustement automatique». Il en résulte que l'Office conserve un pouvoir maximal de décision sur le fond. On évite ainsi de donner à la société sujette à la réglementation une sécurité indue qui pourrait diminuer la motivation qu'elle a de s'opposer avec force aux augmentations de prix dans le coût du service.

En général, il semble que les efforts de l'Office pour accélérer la procédure d'approbation des taux ont réussi. Il est vrai qu'il y a eu un certain retard dans la préparation et la publication des motifs de la décision dans la première étape de la demande de 1974. Cependant, l'ordonnance de l'Office relativement à cette demande a été publiée assez rapidement[597]. La demande déposée par la TransCanada le 9 août 1974 a été étudiée rapidement de telle sorte que les procédures qui en ont découlé devant les organismes régulateurs provinciaux et américains ont pu être terminées le 1er novembre. Cette dernière demande n'a demandé que deux mois et demi, depuis la date du dépôt de la demande, en passant par l'audience partielle, jusqu'aux motifs de la décision alors que la première étape de la première demande de la TransCanada avait duré deux ans et demi. La demande de 1973, plus complexe, a été soumise à une procédure accélérée et a pu elle aussi être réglée en deux mois et demi.

Il existe certaines indications selon lesquelles l'ONE a peut-être recours de façon plus abondante qu'il n'est absolument nécessaire à ces raccoucis procéduraux, et ce aux dépens d'une pleine publicité et d'une pleine participation des parties intéressées à ces questions. Les termes dans lesquels sont rédigés les motifs de la décision de l'Office dans la deuxième étape de la première demande de la TransCanada démontrent que l'accélération de la procédure avait pour but de régler le problème soulevé par l'augmentation brusque de certains coûts de service, notamment le coût d'achat du gaz. Cependant, la modification aux Règles de pratique et de procédure que l'on a adoptée par la suite était rédigée de façon si large qu'en théorie, il serait possible d'avoir recours à la technique de l'accélération de la procédure même dans des

demandes complexes d'approbation de taux impliquant des décisions sur la marge de profit et l'étude d'un grand nombre de facteurs compris dans le coût de service[598]. Le fait que l'on ait approuvé l'accélération de la procédure pour la première étape de la demande présentée en 1973 par la TransCanada, demande qui ne portait pas seulement sur un facteur particulier du coût de service, laisse à penser que cela s'est peut-être déjà produit.

Le fait d'approuver les audiences partielles pour régler séparément certains aspects des demandes signifie que la procédure employée lors des demandes d'approbation de taux ne sera plus pleine et entière. Par le moyen des audiences partielles la requérante peut manipuler à son avantage la séparation des questions et l'ordre dans lequel elles sont étudiées. L'audition la plus récente d'une demande d'approbation de taux présentée par la TransCanada le 9 août 1974, est un exemple qui illustre bien l'emploi de cette tactique[599]. Le problème fondamental vient de ce que cette méthode, qui consiste à séparer les questions et à restreindre la portée de la participation, enlève petit à petit à la compagnie soumise à la réglementation l'obligation de fournir continuellement à l'Office des renseignements portant sur un grand nombre de questions et celle de voir ces renseignements soumis au contre-interrogatoire lors d'audiences publiques.

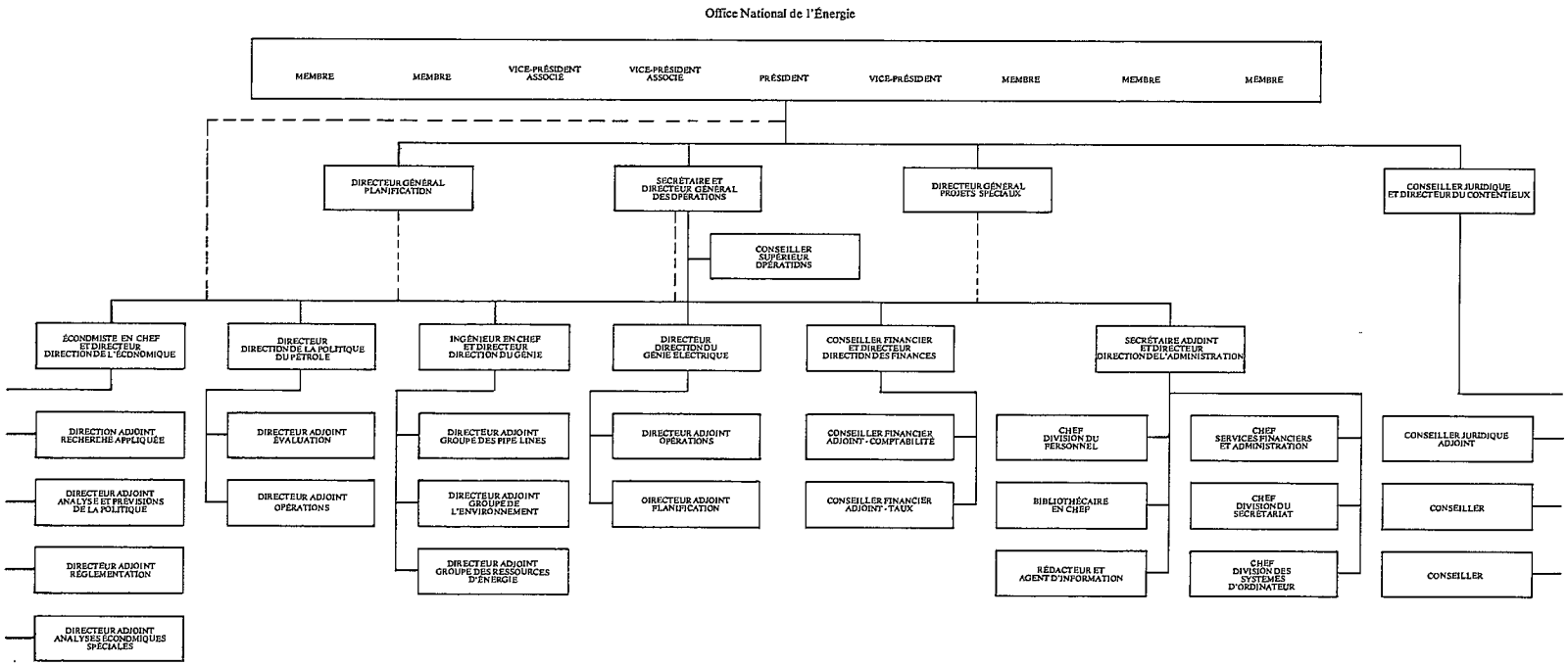
c) Les consultations *ex parte* avec les demandeurs

La TransCanada aurait en outre souhaité que l'on puisse accélérer le processus de prise de décision au moyen d'une autre technique qui consistait à entretenir des consultations étendues avec les intervenants possibles et avec l'ONE. Dans les demandes antérieures, il y avait eu un nombre considérable de consultations officieuses entre la TransCanada et le personnel de l'Office en plus de la réunion officielle préalable à l'audience. Cependant dans la demande de 1974, les membres de l'Office étaient plus conscients des dangers que pouvaient présenter les consultations préalables à la demande avec le personnel de la TransCanada et particulièrement les consultations postérieures à la demande. On a donc demandé au personnel de l'Office de réduire le plus possible les consultations officieuses et la «réunion préalable à l'audience» que désirait tenir la TransCanada avec le personnel de l'Office n'a jamais eu lieu. Il semble que cela ait été principalement dû au souci qu'avait le président du comité d'audience, Monsieur A. Cossette-Trudel, de sauvegarder l'intégrité des fonctions quasi-judiciaires de l'Office.

d) Les parties

Le problème de la publicité et de la représentation de tous les intérêts lors des demandes d'approbation de taux mérite ici quelques commentaires supplémentaires. Même lorsque les audiences sont soumises à la procédure conventionnelle, la gamme d'intérêts représentés est plutôt restreinte. Jusqu'à tout récemment les intérêts des consommateurs n'étaient pas représentés lors des demandes d'approbation de taux. Il semble maintenant que les consommateurs industriels et les associations qui représentent ces intérêts fassent preuve d'une certaine activité[600]. Cependant, les consommateurs ordinaires et les autres parties dont les intérêts sont semblables, ne sont, jusqu'à présent, jamais intervenus lors d'une demande d'approbation de taux. Leur absence a eu comme conséquence dans la demande la plus récente de la TransCanada qu'aucun des intervenants ne s'est opposé à l'ajustement automatique qui a été proposé. Il semble que le comité d'audience de l'Office ait estimé qu'il s'agissait là d'un des facteurs pertinents. Il n'est donc pas surprenant qu'aucun des intervenants ne s'y soit opposé. Les intervenants représentant les sociétés de distribution désiraient que la TransCanada fasse établir le précédent de façon à ce qu'ils puissent en faire état devant les organismes régulateurs provinciaux. Les producteurs estimaient qu'une telle procédure leur faciliterait les négociations de contrat. La province d'Ontario ne s'est pas opposée puisqu'il semblait qu'elle allait bientôt subir une pénurie de gaz naturel. Certains membres de l'Office croient qu'une intervention efficace des associations de consommateurs aiderait à équilibrer les points de vue qui sont présentés à l'Office lors des demandes d'approbation de taux. Néanmoins, parce que les associations de consommateurs ne disposent souvent que de ressources assez restreintes et parce que l'ONE ne s'occupe que des tarifs de transport et non des tarifs de distribution, domaine beaucoup plus sujet aux différenciations injustes, la plupart des associations de consommateurs préfèrent participer à des audiences sur les taux devant les agences provinciales plutôt que devant l'ONE. Le fait que l'Office ait jugé que les questions relatives à la concurrence des intérêts des consommateurs à l'intérieur des zones particulières de taux n'étaient pas de sa compétence vient renforcer ce point de vue.

ANNEXE A
Organigramme (début du 1975)



ANNEXE B

Responsabilités des membres désignés de l'Office pour la liaison avec les directions

	Principal	*Remplaçant*
Génie électrique	M. Brooks	M. Cossette-Trudel
Politique du pétrole	M. Stabback	M. Scotland
Finances	M. Farmer	M. Edge
Économique	M. Edge	M. Farmer
Génie	M. Scotland	M. Cossette-Trudel
Contentieux	M. Crowe/M. Fraser	
Administration	M. Crowe/M. Fraser	

ANNEXE C

Comités et commissions de l'Office

Comité général de coordination
M. A. Crowe - président
D. M. Fraser
J. G. Stabback

Comité sur les approvisionnements de pétrole (OTAN et OCDE)
J. G. Stabback - président
C. G. Edge
W. A. Scotland

Commission des contrôles de l'exportation du pétrole brut
J. G. Stabback - président
R. F. Brooks
W. A. Scotland
(remplaçant - A. Cossette-Trudel)

Commission des contrôles de l'exportation des produits du pétrole
J. G. Stabback - président
R. F. Brooks
W. A. Scotland
(remplaçant - A. Cossette-Trudel)

Commission des contrôles de l'exportation du propane et du butane
W. A. Scotland - président
R. F. Brooks
C. G. Edge
(remplaçant - J. Farmer)

Commission d'établissement des prix sur les marchés américains
C. G. Edge - président
A. Cossette-Trudel
J. Farmer
(remplaçant - W. A. Scotland)

Comité de l'environnement et de la sécurité de la conception des pipelines
W. A. Scotland - président
R. F. Brooks
A. Cossette-Trudel
(remplaçant - J. Farmer)

Comité des revenus des pipelines
J. Farmer - président
A. Cossette-Trudel
C. G. Edge
(remplaçant - D. M. Fraser)

Comité des études énergétiques
D. M. Fraser - président
R. F. Brooks
C. G. Edge
(remplaçant - W. A. Scotland)

Programme législatif
M. A. Crowe - président
D. M. Fraser
(remplaçant - J. G. Stabback)

Comité des pipelines du Nord
J. G. Stabback - président
A. Cossette-Trudel
W. A. Scotland
(remplaçant - J. Farmer)

ANNEXE D

Participation de l'office national de l'énergie aux comités et groupes de travail interministériels

Comité spécial interministériel sur les besoins en main-d'oeuvre pour les pipelines du Nord
Comité consultatif sur la mise en valeur du Nord:
- a) comité de la politique
- b) comité général
- c) sous-comité des transports

Banque du Canada - Comité d'étude des gazoducs du Nord
Planification d'urgence Canada/États-Unis
Comité sur les besoins en capitaux
- a) groupe de travail sur les besoins en capitaux
- b) sous-comité des projections macro-économiques

Comité de conservation de l'énergie
Comité de révision des études marémotrices
Comité fédéral/provincial sur le bruit
Comité fédéral/provincial sur les statistiques du pétrole et du gaz
Agence d'examen de l'investissement étranger:
- a) groupe de travail sur la propriété des ressources naturelles du Canada
- b) comité chargé d'étudier la prise de possession hypothétique par des intérêts étrangers dans l'industrie du pétrole et du gaz

Comité de lancement de l'enquête sur les prix des produits du pétrole
Comité interministériel sur le Candide - Groupe des usagers du Candide
Comité interministériel sur l'abandon du pipeline Haines-Fairbanks
Comité interministériel sur les statistiques énergétiques:
- a) comité exécutif
- b) sous-comité du charbon et du coke
- c) sous-comité du pétrole et du gaz
- d) sous-comité des projets spéciaux

Comité interministériel sur la protection de l'environnement; et sous-comité sur l'activité environnementale de l'OCDE
Comité interministériel pour la conversion métrique
Comité interministériel sur le pétrole

Comité interministériel pour la réhabilitation de la route de l'Alaska
Comité interministériel sur les aspects socio-économiques de la lutte contre la pollution
Commission mixte internationale - Comité permanent sur les aspects sanitaires
OTAN - Comité de planification du pétrole
Comité consultatif national sur les statistiques du pétrole; et Groupe spécial de travail sur les statistiques du GPL
Conseil national de l'esthétique industrielle
Comité consultatif national sur le gaz
OCDE:
a) groupe spécial sur le gaz naturel
b) commission interministérielle de l'énergie
c) comités du pétrole et de l'énergie
Comité sur les ressources pétrolières - Sous-comité de l'analyse économique
Groupe de travail sur la recherche et le développement en matière d'énergie; et Commission de transport
Groupe de travail sur l'exploitation du pétrole dans le Nord
a) comité des répercussions économiques
b) sous-comité de commercialisation
c) comité sur la conception des pipelines
d) sous-comité écologique et social
Comité consultatif technique sur l'offre et la demande du pétrole; et
a) sous-comité sur les besoins en données
b) sous-comité sur le transport du pétrole par la Voie Maritime
c) sous-comité sur le transport maritime
Comité consultatif technique de l'Institut de recherche de l'Hydro-Québec.

Renvois

1. Aux fins de la présente série, nous appelons organismes administratifs toute autorité gouvernementale ou publique créée par une loi qui, tout en n'étant ni un tribunal, ni un organisme législatif, possède certains attributs des deux et qui affecte les droits de parties privées par ses jugements ou en jouant un rôle important dans l'élaboration de la réglementation. «Un organisme administratif peut s'appeler commission, tribunal, conseil, autorité, bureau, office, officier, administrateur, ministère, département, corporation, administration, direction, division ou agence. Le choix du nom n'implique aucune différence substantielle, et est généralement dû entièrement au hasard». Davis, *Administrative Law*, 1965, p. 1.

2. La série comprend des études de la Commission d'appel de l'Immigration, la Commission Nationale des Libérations conditionnelles, la Commission de Contrôle de l'Énergie Atomique, la Commission Canadienne des Transports, la Commission d'Assurance-chômage, la Commission d'appel des Pensions, le Conseil de la RadioTélévision Canadienne et le Tribunal Anti-Dumping; toutes ces études ont été effectuées sous la direction générale du projet de procédure et de droit administratif de la Commission.

3. On trouvera ces études de cas en annexe. Une sixième étude de cas sur la demande d'exportation d'éthylène présentée par la Dow Chemical of Canada Ltd., (entendue du 25 au 27 juin 1974) a été faite sans accès direct aux dossiers de l'Office ou aux rencontres du personnel.

4. Nos entrevues avec le personnel de l'Office n'ont été dans la plupart des cas que de simples conversations portant sur certains aspects des demandes que nous avons étudiées en détail. Elle étaient habituellement avivées par nos questions.

5. Heureusement pour nous, cela s'est produit au cours de notre recherche.

6. Page 23 et suivantes.

7. À la page 32.

8. Cet historique de la création de l'Office national de l'énergie se fonde en partie sur les articles suivants: B. Fisher, *The Role of the National Energy Board in Controlling the Export of Natural Gas from Canada*, 1971, 9 Osgoode Hall L.J. 553, 554-558; et I. McDougall, *The Canadian National Energy Board: Economic «Jurisprudence»* in the National Interest or Symbolic Reassurance? 1973, 11 Alberta L. Rev. 327, 329-338.

9. Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, rapport final, novembre 1957.

10. *Id.*, chapitre 7, surtout à la p. 146.

11. Décret du Conseil, du 15 octobre 1957, cité par l'honorable Gordon Churchill, ministre de l'Industrie et du Commerce dans le *Hansard*, 18 mai 1959, à la page 3949.

12. Canada, Commission royale d'enquête sur l'énergie, 1er rapport, octobre 1958. Le second rapport de la Commission, publié en juillet 1959, traitait de l'offre et de la demande en matière d'énergie, y compris la demande d'exportation.

13. Loi sur l'*Office national de l'énergie*, S.C. 1959, c. 46, telle que modifiée; consolidée comme S.R.C. 1970, c. N-6 (ci-après mentionnée sous le titre *Loi sur l'ONE*).

14. *Hansard*, 18 mai 1959, à la p. 3949, citation d'une déclaration faite par un autre Conservateur deux ans plus tôt.

15. L'honorable Gordon Churchill, *Hansard*, 22 mai 1959, à la p. 4114.

16. Ces ambiguïtés sont particulièrement évidentes lorsque l'on compare les dispositions des certificats de commodité et de nécessité publiques relatifs aux «installations» (Partie III) avec les dispositions concernant les exportations et les importations (Partie VI). Les premières sont largement empruntées à la *Loi sur les pipelines*; les secondes proviennent de la *Loi sur l'exportation de l'énergie et des fluides et sur l'importation du gaz*. Par exemple, la Partie III contient une disposition empruntée à la *Loi sur les pipelines* (art. 45) autorisant l'Office à determiner qui est «une personne intéressée» aux fins de cette partie. La Partie VI ne contient aucune disposition équivalente. Cette question s'est présentée dans l'affaire *Dow Chemical,* étudiée à la p. 110. Voir l'Étude de cas N° 3.

17. *Id.*, à la p. 4123.

18. *Supra*, note 14, à la p. 4129. En fait, il y a eu très peu de double emploi. Dans la Partie II de la présente étude nous laissons entendre que les problèmes connexes sont dus au fait que l'Office agit trop comme un ministère gouvernemental ordinaire.

19. *Hansard*, 25 mai 1959, à la p. 4196.

20. *Supra*, note 14, à la p. 3953.

21. *Supra*, note 14, à la p. 4132.

22. *Id.*, à la p. 4123.

23. *Supra*, note 14, à la p. 3958.

24. Toronto *Globe and Mail*, 2 Juillet 1974.

25. M. Walter Herridge, *id.*, à la p. 3961.

26. Dans la présente étude, le terme «régulation» désigne le processus de prise de décisions établi par une loi et qui vise à contrôler ou à modifier le comportement d'individus, d'organismes ou d'associations. Ainsi,

presque tous les aspects des mesures prises par l'ONE à la suite de demandes officielles (écrites) et officieuses relatives à diverses approbations (c'est-à-dire certificats, licences et ordonnances) autorisés par la *Loi sur l'ONE* sont inclus. Toutes ces approbations impliquent la délivrance de licences et de certificats, la répartition, et la réglementation des prix. Voir B. Doern, I. Hunter, D. Swartz et V. Wilson, «Approaches to the Study of Federal Administrative and Regulatory Agencies, Boards, Commissions and Tribunals», rapport préparé pour la Commission de réforme du droit, avril 1974. Un article basé sur ce rapport à été publié: 18 Administration publique au Canada (1975) pp. 189-215.

Le terme «consultatif» se réfère aux activités de l'ONE ayant trait à l'élaboration et la communication des renseignements, des conseils ou des recommandations aux membres du Cabinet fédéral ou aux hauts fonctionnaires. Les problèmes soulevés par le fait qu'une bonne partie de l'information consultative provient du processus de régulation et que la réglementation peut être imposée directement par le Cabinet sur les conseils de l'Office, sont étudiés à la Partie II sous le titre «Les conflits entre la fonction consultative et la fonction de régulation».

27. Les pouvoirs de l'Office en ce qui a trait aux pipelines se fondent surtout sur l'art. 92(10)*a*) de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* qui donne au Dominion la compétence exclusive sur les «travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province». La définition de «pipeline» à l'art. 2*m*) de la *Loi sur l'ONE* est rédigée précisément dans ces termes. Le pouvoir déclaratoire fédéral en vertu de l'art. 92(10)*c*) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* peut également être pertinent.

Un des principaux problèmes constitutionnels non résolus relatifs aux pipelines est la question de savoir si la compétence fédérale s'étend à la régulation des pipelines ou des réseaux de captage reliés à des pipelines interprovinciaux ou internationaux, mais situés entièrement dans les limites d'une province. Voir G. Acorn, *Background*, p. 389 et suivantes et G. Holland, *The Federal Case*, p. 394-402, dans Symposium: «Constitutional Problems in Canadian Oil and Gas Legislation» [1964] 3 Alberta L. Rev. 367, 389 et suivantes; et J. Ballem, «The Constitutional Validity of Provincial Oil and Gas Legislation», [1963] 41 Can. Bar Rev. 198, 219-227.

L'autre source principale d'autorité fédérale en matière d'énergie est l'art. 91(2) «La réglementation du trafic et du commerce». Également pertinents sont les articles 91(3), «Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation» ainsi que le préambule et la conclusion de l'art. 91, le «pouvoir résiduel».

L'étendue de la compétence fédérale pour réglementer la production et le prix du pétrole et du gaz naturel au premier stade de production n'est pas claire. Cela dépend en grande partie du moment où l'on considère que la substance entre dans «le trafic ou le commerce interprovincial ou international» au sens de l'art. 91(2), et quitte donc la compétence provinciale sur «l'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province» — art. 92(5), «la propriété et les droits civils dans la province» — art. 92(13) et «généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province» — art. 92(16).

A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral reconnaît tacitement les lois provinciales de répartition de la demande de même que de la législation régissant le prix du pétrole et du gaz naturel au champ et l'acheminement hors de la province. En fait, les requérants qui demandent un certificat à l'ONE sont expressément obligés par l'art. 16 de la Partie I de l'Annexe aux *Règles de pratique et de procédure de l'ONE* de soumettre la preuve qu'ils ont obtenu l'autorisation provinciale d'acheminer hors de la province le gaz et le pétrole qui sera transporté au moyen de l'installation proposée.

L'étude détaillée de la portée de la compétence constitutionnelle fédérale en rapport avec l'énergie et les ressources énergétiques dépasse les cadres de la présente étude. Cependant, la documentation est assez vaste. Les articles suivants sont également applicables à l'ONE:

Symposium: «Constitutional Problems in Canadian Oil and Gas Legislation», 1965, 3 Alberta L. Rev. 367; R. McKimmie, «A Discussion on the NEB, its Jurisdiction and Problems», et J. Saucier, «Legal Problems Involved in the Transmission, Distribution and Pricing of Natural Gas in Canada», Canadian Bar Association Annual Meeting Papers 1960; A. Smith, «The Legislative Authority of Parliament under section 91(29) and 92(10)(*a*) and under section 91(2) of the B.N.A. Act, *In Relation to Interprovincial and International Natural Gas Pipelines and In Relation to Interprovincial and International Transactions in Natural Gas*», manuscrit inédit 1958; A. Thompson, «Implications of Constitutional Change for the Oil and Gas Industry», (1969) 7 Alberta L. Rev. 369; J. Rathwell, «Constitutionality of the Prorationing Scheme in Alberta», (1965) 4 Alberta L. Rev. 142; J. Robertson, «Canadian Regulation and Transmission of Natural Gas», (1973) 18 Rocky Mtn. Min. L. Ins't 299; I. McDougall, «The National Energy Board: Economic «Jurisprudence» in the National Interest or Symbolic Reassurance?», *supra*, note 8; et M. Crommelin, *Jurisdiction over Oil and Gas Resources*, thèse de doctorat inédite, Faculté de Droit, U.B.C. 1974.

28. *Loi sur l'ONE*, art. 22(1). L'art. 22 dans son entier se lit comme suit:

(1) L'Office doit étudier et continûment passer en revue les questions ressortissant au Parlement du Canada en ce qui concerne l'exploration, la production, la récupération, la fabrication, la transformation, la transmission, le transport, la distribution, la vente, l'achat, l'échange et la disposition de l'énergie et des sources d'énergie à l'intérieur et à l'extérieur du Canada. L'Office doit, à l'occasion, présenter un rapport sur ce sujet au Ministre et lui recommander les mesures ressortissant au Parlement du Canada que l'Office estime nécessaires ou opportunes dans l'intérêt public, pour le contrôle, la surveillance, la conservation, l'emploi, le placement et la mise en valeur de l'énergie et des sources d'énergie.

(2) L'Office, sur la demande du Ministre, doit préparer des études et rapports sur toute question relative à l'énergie ou aux sources d'énergie. Il doit lui recommander l'élaboration des arrangements qu'il juge désirables aux fins d'une coopération avec des organismes gouvernementaux ou autres, à l'intérieur ou hors du Canada, en ce qui concerne l'énergie et les sources d'énergie.

(3) Dans l'exercice de ses attributions prévues par le présent article, l'Office doit, quant la chose est pertinente, recourir aux organismes du Gouvernement du Canada pour obtenir les renseignements et avis d'ordres technique, économique et statistique.

29. *Id.*, art. 22(2).

30. *Id.*, art. 24.

31. *Id.*, art. 22(3).

32. *Id.*, art. 24.

33. Il est possible de soutenir, par exemple, que les fonctions de régulation de l'Office (art. 85, 88 et 7, *Règles de pratique et de procédure*) sont en pratique un aspect de la fonction consultative. Voir «Le conflit entre la fonction consultative et la fonction de régulation», Partie II, *infra*.

34. *Loi sur l'ONE*, art. 25, 27*a*).

35. *Id.*, art. 44.

Les requérants présentant une demande de certificats doivent déposer une carte à une échelle spécifiée montrant l'emplacement général de la canalisation projetée et de tous les centres de population, chemins de fer et eaux navigables par, à travers ou sous lesquels la canalisation doit passer — Art. 28(1). La demande doit également comprendre des renseignements détaillés exposés dans les Partie I et II de l'Annexe aux Règles de pratique et de procédure. L'Office a le pouvoir de demander tous les renseignements supplémentaires qu'il estime nécessaires (art. 28(1); Règles de pratique et de procédure art. 5(3)).

36. *Id.*, art. 27, 28, 29, 30. L'Office a expressément le pouvoir de corriger les erreurs (art. 32, 33) d'approuver les déviations (art. 36) et d'ordonner des détournements ou des changements d'emplacements (art. 37), ainsi que des modifications pour favoriser la sécurité (art. 39).

37. *Id.*, art. 26.

38. *Id.*, art. 40-43. Des pouvoirs ancillaires se trouvent dans les Règlements sur les lignes internationales de force motrice, C.P. 1962-703.

39. *Id.*, art. 46.

40. *Id.*, art. 44.

41. *Id.*, art. 47-48.

42. *Id.*, art. 49.

43. *Id.*, art. 81, étendu au pétrole par l'art. 87, proclamé le 7 mai 1970. Dans certaines circonstances, les exportations ou les importations peuvent être autorisées par voie d'ordonnance. Voir les Règlements sur l'Office national de l'énergie (Partie VI), C.P. 1959 - 1411 tels que modifiés, art. 6A (énergie), 6B (Gaz), 16 (Propane et Butane), 17 et 18 (importations et exportations d'urgence de gaz), et 19 (exportations et importations d'urgence de force motrice). Ces pouvoirs sont étudiés à la Partie III (*infra*).

44. Règlements sur l'ONE, (Partie VI), art. 8.

45. *Id.*, art. 11, 11A, 12.

46. *Id.*, art. 7.

47. *Loi sur l'ONE* art. 83. Voir l'étude des politiques à la Partie II *infra*.

48. *Id.*, art. 84.

49. *Id.*, art. 86.

50. *Id.*, art. 51(1).

51. *Id.*, art. 51(2).

52. *Id.*, art. 52.

53. *Id.*, art. 55.

54. En 1969, après le dépôt de la première demande d'approbation de taux de la TransCanada PipeLines Ltd, l'Office a rendu la partie VI applicable aux sociétés qui exploitaient des pipelines avant que la Loi n'entre en vigueur, ce qui préparait le terrain pour la demande de la TransCanada. L'Office avait auparavant officieusement imposé un classement uniforme des comptes, et il s'était assuré que les sociétés exploitant des oléoducs déposent de façon constante les tarifs et que les sociétés exploitant des gazoducs déposent les contrats de vente ou (dans le cas de la TransCanada) les tableaux des droits. Les premiers dépôts étaient obtenus au moyen des demandes de certificats ou de licences d'exportation en vertu des renseignements requis par les Règlements (Partie VI) — Art. 4(2)*c*) — lesquels exigent le dépôt des copies de tous les contrats de vente.

55. *Loi sur l'ONE*, art. 51(1). En pratique, les compagnies agissent en fonction des articles proposés des tarifs aussitôt qu'ils sont soumis à l'Office, sans attendre l'avis d'approbation. Elles n'ont probablement pas le droit de le faire, puisqu'il faut accorder un certain sens aux mots «en vigueur» de l'art. 51(1).

56. Comme dans la demande de la Inland Natural Gas, relative à un tarif projeté de la Westcoast Transmission Limited en 1974. Voir les Motifs de la décision, mai 1974, dossier n° 1562-J6-1.

57. Règlement de normalisation de la comptabilité des gazoducs, C.P. 1969-2056; Règlements sur la conservation des dossiers de sociétés d'oléoducs, C.P. 1967-1623.

58. *Loi sur l'ONE*, art. 53.

59. *Id.*, art. 59.

60. *Id.*

61. *Id.*, art. 60.

62. *Id.*, art. 58.

63. *Id.*, art. 63.

64. *Idem.*

65. Voir le document de travail de la Commission de réforme du droit sur l'expropriation, 1974.

66. *Loi sur l'ONE*, art. 11, 14(2), 20(3), 24. Il existe également un pouvoir, en vertu de l'art. 12, de délivrer des ordonnances exécutoires pour mettre en vigueur certaines décisions prises en vertu de ces pouvoirs.

67. *Id.*, art. 18. Autrement, toute décision ou ordonnance de l'Office est «définitive et péremptoire».

68. Voir Partie II, page 50.

69. Une liste des membres actuels figure à l'Annexe A.

Durant le mandat des membres, renouvelable jusqu'à l'âge de 70 ans, la sécurité d'emploi semble bonne puisque, (sous réserve de s'en montrer dignes), ils ne peuvent être révoqués que par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes — *Loi sur l'ONE*, art. 3(1) et (2).

Les membres doivent être des citoyens canadiens — art. 3(5), résider à Ottawa — art. 3(7) et consacrer tout leur temps à l'accomplissement de leurs devoirs — art. 3(8). Ils ne peuvent s'engager dans le commerce de la force motrice ou des hydrocarbures ni y conserver des intérêts — art. 3(5). Le traitement des membres se compare à celui des sous-ministres adjoints. Le Président gagne l'équivalent du traitement d'un sous-ministre.

70. *Loi sur l'ONE*, art. 5(2), (3), (4), (5); et voir l'art. 13 pour la délégation à un ou plusieurs membres.

71. *Id.*, art. 6(2).

72. Les biographies des membres de l'Office se trouvent dans les dossiers des bureaux de la Commission de réforme du droit à Ottawa.

73. Les articles 8 et 9 de la *Loi sur l'ONE* contiennent des dispositions relatives au personnel. L'allocation budgétaire de l'Office pour l'exercice financier 1973-74 était de $5,055,352, dont $4,235,957 étaient versés en salaires et $819,395 couvraient toutes les autres dépenses. Voir le Rapport annuel de l'ONE, 1973, p. 3. Au cours de l'exercice 1972-73 le budget était de $3,650,000, dont $3,061,812 pour les traitements et $588,188 pour toutes les autres dépenses. Le personnel est passé de 207 personnes à la fin de 1972 à 280, au 31 décembre 1973. Voir le Rapport annuel de l'ONE, 1973, p. 2. L'Office est entré dans une période de croissance rapide au cours de notre recherche.

74. Voir l'organigramme présenté en Annexe A. Les responsabilités rattachées à chaque fonction, la structure hiérarchique et les fonctions de liaison des Directions sont exposées dans le Manuel officiel d'organisation de l'Office, compilé en 1973 et continuellement mis à jour.

75. Par exemple, Rolf F. Brooks dans le domaine de l'énergie électrique, D. Fraser et A. Cossette-Trudel sur les questions de tarifs et J. G. Stabback sur les questions relatives au pétrole et aux produits du pétrole. Voir l'Annexe B pour une liste complète des responsabilités des membres de l'Office.

76. Nous avons noté que M. Marc E. LeClerc, Directeur général des Projets spéciaux, a été nommé membre à temps partiel de l'Office durant une période où les audiences étaient nombreuses afin qu'il puisse faire partie d'un comité d'audience qui étudiait une demande d'approbation de taux.

77. L'article 8(3) de la *Loi sur l'ONE* prévoit que ses employés sont «réputés des personnes employées dans la Fonction publique» aux seules fins de la *Loi sur la pension de la Fonction publique*.

78. Il sera intéressant d'observer les conséquences de la récente décision de séparer les postes de Secrétaire et de Directeur général des opérations.

79. Ceci doit être approuvé par le ministère de la Justice et par le Bureau du Conseil privé en vertu d'une procédure établie par la *Loi sur les textes réglementaires*, S.C. 1970-71-72, c. 38. Les Règles de pratique et de procédure sont considérées comme des textes réglementaires au sens de cette Loi.

80. Cela pourrait être en partie dû au départ de M. Neil J. Stewart qui a été nommé à l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie en 1973. Avec ce départ, l'Office n'avait plus de membre ayant une formation juridique. Certains membres du personnel ont remarqué que l'affaiblissement du rôle politique de la Direction du contentieux a coïncidé avec son déménagement, l'an dernier, dans des bureaux situés sur un autre étage que ceux des membres de l'Office.

81. Ce changement organisationnel a été effectué pour apporter une solution aux récents problèmes relatifs aux approvisionnements et aux prix dont nous faisons état dans l'étude de cas nº 4. La demande d'installations supplémentaires de la *TransCanada PipeLines Ltd* et l'arrêt *Union Gas* qui en est résulté peuvent avoir contribué à cette évolution. Voir la Partie II, *infra*. Par contre, des propositions mises de l'avant par le personnel pour la mise sur pied d'un comité inter-directionnel sur les taux n'ont pas eu de suites. Voir l'étude de cas nº 6.

82. On trouvera une liste de comités et de commissions à l'Annexe C.

83. En vertu de la Partie III de la *Loi sur l'ONE*. Voir *infra*, pour l'application des critères servant à décider s'il faut ou non tenir une audience.

84. C'est-à-dire autre que les «procédures accélérées» en vertu de l'article 5.2(1) et (2) des Règles de pratique et procédure de l'ONE.

85. Ce tableau a été préparé par le personnel de l'ONE pour usage interne.

86. En pratique, il y a des fonctionnaires supérieurs dans chaque Direction qui assurent habituellement la coordination entre certains types de demandes.

87. Voir la demande d'exportation de la St. Lawrence Power Company, étude de cas nº 1, pour l'étude des problèmes de délégation soulevés dans ces circonstances. Dans un cas, l'Office a refusé d'accepter la recommandation du membre président et l'audience a repris devant un comité d'audience complet. Le rapport du membre président, qui différait de la décision finale de l'Office, n'a jamais été publié. Voir Ontario Minnesota Pulp and Paper Company, demande d'exportation de force motrice, 1970; rapport au gouverneur en conseil, juin 1972.

88. Il est difficile de décrire une demande «ordinaire». Il arrive qu'une demande très simple en apparence prenne des caractéristiques «inusitées» au cours du processus de décision. Ainsi, l'étude de la demande de prolongement du pipeline de Sarnia à Montréal présentée par l'IPL a été interrompue pendant quatre mois et demi lorsque les renseignements relatifs aux répercussions sur l'environnement ont été jugés insuffisants, puis ajournée sine die. Voir l'étude de cas nº 2. De même, la demande de la Dow Chemical relative à l'éthylène a été ajournée indéfiniment. Voir l'étude de cas nº 3. Il faut également tenir compte de l'utilisation des techniques d'accélération. Monsieur I. A. Blue, conseiller juridique

adjoint, dans un document préparé pour un Séminaire sur l'Énergie à la Faculté de Droit de l'Université d'Ottawa en mars 1974, estimait que l'audience, la décision et la publication des motifs, dans le cas des exportations de gaz s'étendent généralement sur une période de quatre à cinq mois, en tout. Dans nos études de cas, les trois demandes pour lesquelles une décision a été rendue (St. Lawrence Power, demande d'installations de la TransCanada et demande d'approbation de taux de la TransCanada du 29 août 1974) ont duré en moyenne un peu plus de trois mois, du dépôt de la demande à la publication de la décision.

89. Les demandes de renseignements supplémentaires adressées à l'Interprovincial PipeLine Ltd, avant la reprise de l'audience le 9 octobre 1974, ont été faites sans lettre officielle exposant les lacunes. Voir l'étude de cas nº 2.

90. *Idem.*

91. *Idem*. Voir aussi les études de cas nº 4 et nº 6.

92. Voir les Règles de pratique et de procédure de l'ONE, art. 5.2 et *infra*, p. 61. Il est possible d'éviter que les audiences sur les demandes relatives à des installations soient très longues au moyen des ordonnances d'exemption rendues en vertu de l'article 49. Voir *infra*, p. 59. Certaines exportations peuvent également être approuvées par voie d'ordonnance, sans audience. Voir *infra*, p. 60.

93. En 1972 et 1973, ils se répartissent ainsi:

	1972	1973
Certificats de commodité et de nécessité publiques	8	6
Licences et ordonnances d'exportation de gaz et de force motrice	21	1,086
Ordonnances d'exemption visant des installations	32	23
Ordonnances approuvant des plans, profils et livres de renvoi de nouveaux pipelines et les détournements de canalisations existantes	94	40
Permis de correction de plans, profils et livres de renvoi déposés	2	1
Ordonnances approuvant des plans pour des compresseurs, des postes de pompage et de mesure	41	51
Ordonnances autorisant la mise en service	146	150
Ordonnances autorisant l'exploitation des installations existantes à des pressions plus élevées	4	3
Ordonnances approuvant la vente ou le transfert de parties de pipelines	8	13
Ordonnances de traversées	686	825

94. La 10,000ᵉ ordonnance de l'Office a été délivrée en décembre 1972. Voir les Rapports annuels de l'ONE, 1972, pp. 24-25; 1973, pp. 15-16 et Annexe XXIII.

95. Voir les études de cas nº 3 et nº 4.

96. Puisque l'Office peut consulter directement son personnel, le rôle de l'avocat est celui «d'avocat-conseil de l'Office». Il n'est pas considéré comme une «partie» au même sens que les intervenants.

97. Voir les études de cas nº 4 et nº 6.

98. *Idem.*

99. Le Rapport n'est pas normalement publié avant qu'il n'ait été approuvé et sa publication autorisée par le Cabinet. Voir Partie II, *infra*.

100. La Loi et les Règlements prévoient seulement que la *délivrance* de certificats ou de licences, c'est-à-dire l'approbation des demandes, doit être approuvée par le gouverneur en conseil.

101. Voir les Règles de pratique et de procédure, art. 2(1)*e*) définition de «plainte»; et art. 2(1)*c*)(xiv).

102. Une entrevue avec Monsieur R. A. Stead, Secrétaire de l'Office, indique que le total annuel s'élève en moyenne à moins de 10.

103. Par ex. une plainte a été reçue en 1974 concernant l'aspect sécuritaire de la traversée du fleuve Fraser par la Westcoast Transmission Ltd au pont Agassiz. Les ingénieurs de l'Office ont examiné la canalisation et ont conseillé la Westcoast. La Companie a déclaré qu'elle prévoyait peindre la canalisation à l'automne de 1974, et qu'un examen serait effectué au cours de cette opération. L'Office a exprimé son accord et attendait les résultats des examens à la fin de 1974.

104. A St. Catharines le 29 novembre 1961, après la délivrance du certificat OC-10 à l'Interprovincial Pipelines Co. et à London du 3 au 5 mai 1967, en vertu de l'ordonnance OP-201-67 qui suivait la délivrance d'un autre certificat à l'IPL.

105. Entre 1962 et 1974, les entreprises de pétrole et de gaz ont investi au Canada $12,100,000,000. Voir *An Energy Policy for Canada: Phase I*, Vol. II à la p. 307.

106. Par ex., la fixation de l'indemnité en vertu de l'art. 72, et les pouvoirs relatifs aux «ordonnances de routine» rendues en vertu des articles 29, 36, 38, 63, 76 et 77.

107. Voir la Partie III, *infra*, à la p. 59.

108. Par ex. Association canadienne de normalisation, Comités relatifs aux codes des réseaux de transport par pipeline du pétrole et du gaz; Sécurité de manutention du G.N.L. et normes électriques. Voir Rapport annuel de l'ONE, 1973, pp. 15, 35.

109. Voir la demande d'approbation de taux de la TransCanada PipeLines Ltd, Phase II, motifs de la décision, mai 1973 pp. 3-15. Les décisions américaines visant les compagnies de service public sont également considérées comme persuasives (3-13). Voir l'étude de cas nº 6.

110. Par ex., décisions sur la pertinence de preuves reliées aux tarifs et aux droits ainsi qu'aux différents tracés possibles dans la demande présentée par l'Interprovincial PipeLines Ltd. (IPL) afin de prolonger son oléoduc de Sarnia à Montréal. Voir étude de cas nº 2.

111. Par ex., la demande officielle relative à des installations supplémentaires présentée par la TransCanada PipeLines Ltd en 1974, où la requérante a expressément refusé de prendre position sur la question de la commodité et, de la nécessité publiques. Voir l'étude de cas nº 4. Voir aussi la demande officielle présentée par l'IPL afin de prolonger son oléoduc de Sarnia à Montréal, étude de cas nº 2.

112. Voir la demande présentée par l'IPL afin de prolonger son oléoduc de Sarnia à Montréal, témoignage du président de la société, Monsieur D. G. Waldon, transcription, p. 456. Voir aussi l'étude de cas nº 2.

113. Voir Ontario-Minnesota Pulp and Paper Ltd, demande d'exportation de force motrice, Rapport au gouverneur en conseil, juin 1972.

114. Voir B. Fisher, «The Role of the National Energy Board in Controlling the Export of Natural Gas from Canada», (1971) 9 Osgoode Hall L.J. pp. 553, 588.

115. *Id.*, à la p. 585.

116. Dans le rapport sur les audiences conjointes relatives aux exportations de gaz qu'il a présenté au gouverneur en conseil en août 1970, pp. 4-35, l'Office en est arrivé à la conclusion que ceci constituait un facteur de protection pour les besoins canadiens «raisonnablement prévisibles». Ce critère est généralement connu sous le nom de «formule 25-A-4».

117. Voir I. McDougall, «The Canadian National Energy Board: Economic «Jurisprudence» in the Public Interest or Symbolic Reassurance», (1973) 11 Alberta L. Rev. 327, à la p. 358.

118. Par ex., lors des audiences de 1974 sur les approvisionnements et les possibilités de livraison du gaz naturel, on a demandé aux participants de prédire quels seraient «les excédents exportables», en vertu de l'actuelle formule 25-A-4, pendant les 25 prochaines années. Le tableau suivant montre les variations:

EXCEDENT/PÉNURIE PRÉVUS D'APRÈS LA FORMULE 25-A-4
(en Trillions de pieds cubes)

	1977	1979	1980	1985	1987	1990	1992
Gulf Oil Ltd.	ng	ng	2.6	39.7	ng	nil	ng
Imperial Oil Ltd.	−3.1	−4.3	−6.1	14.7	89.8	−0.4	−9.3
Northern & Central Gas Ltd (distributeur de gaz)	−6.7	−11.2	−12.9	14.3	13.5	9.1	3.4
Canadian Arctic Gas Pipeline Ltd.	6.2	8.3	31.4	42.8	39.5	35.9	32.4
Foothills Pipelines Ltd.	−2.4	−2.5	−3.5	−15.8	−20.5	−28.9	ng

119. Audience conjointe sur les exportations de gaz naturel, Motifs de la décision, juin 1971, aux p. 5-8.

120. Westcoast Transmission Company Limited, Rapport au gouverneur en conseil, décembre 1967, pp. 7-1. Voir aussi Audience conjointe sur les exportations de gaz naturel, Rapport au gouverneur en conseil, août 1970, pp. 5-31; Fisher, *supra*, note 114, pp. 591-92; McDougall, *supra*, note 117, pp. 369-70.

121. La durée des licences accordées à la Alberta and Southern Gas Co. Ltd et à la Canadian Montana Pipeline Company a été fixée à 15 ans. Voir le rapport au gouverneur en conseil, août 1970, pp. 10-16; Fisher, *supra*, note 114 à la p. 590.

122. Règlements sur l'Office national de l'énergie (Partie VI) Art. 11A, ajouté par C.P. 1970-1706. L'audience de 1974 sur le prix d'exportation du gaz naturel a été tenue en vertu de l'art. 11A (et de l'art. 14(2) de la Loi), et le prix d'exportation recommandé de $1 le millier de pi(3) a été mis en vigueur en vertu de ce pouvoir.

123. Voir McDougall, *supra*, note 117, pp. 365-66.

124. *Id.*, pp. 370-72.

125. *Id.*, à la p. 367. Voir TransCanada PipeLines Limited, Rapport au gouverneur en conseil, mars 1960, pp. 11-27.

126. Voir note 116 *supra*.

127. Voir les Motifs de la décision, juin 1971.

128. Comme la demande de la Pan Alberta Gas Limited, déposée le 12 novembre 1973, retrait noté le 26 septembre 1974 (Dossier nº 1537-P23-1). La documentation déposée demeurera publique.

129. Demandes de l'Alberta and Southern Gas Ltd.

130. Ordonnance d'audience GHP-1-74, début de l'audience le 26 mars 1974. Voir aussi le communiqué de presse émis par l'honorable Donald Macdonald, annonçant le rapport de l'Office, le 20 septembre 1974; voir note 122, *supra*.

131. Ordonnance d'audience GHR-1-74; dossier nº D1122-2-1.

132. *Supra*, note 130.

133. L'Office devait surveiller la mise en vigueur de l'augmentation de prix. Il lui fallait trouver la façon de modifier les licences existantes de façon à y incorporer les prix plus élevés sans avoir recours à une modification officielle ou à la révocation et à la redélivrance en vertu des articles 17 et 84 de la *Loi sur l'ONE*, qui peuvent rendre nécessaire l'envoi d'un avis et la tenue d'une audience. Il semble que les détenteurs de licences existantes ont «consenti» à une révocation des vieilles licences et à la délivrance de nouvelles comportant les nouveaux prix. Une audience était-elle nécessaire en vertu de la Loi, étant donné l'affaire Dow Chemical, *infra*, note 274?

134. Une procédure générale ayant trait aux politiques, ou à caractère législatif, qui pourrait se traduire par une politique ou une règle nouvelle ou révisée.

135. Par la proclamation de l'article 87 de la *Loi sur l'ONE* le 7 mai 1970.

136. Voir *Hansard*, 22 mai 1959, p. 4121.

137. Au début, le pouvoir de régulation a été étendu uniquement à l'essence à moteur. Voir D.O.R.S./70-193, et les causes *Caloil, infra*, p. 48.

138. Voir la déclaration en Chambre des communes de l'honorable George Hees, ministre du Commerce, le 1er février 1961.

139. Voir l'honorable D. Macdonald, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Notes pour la comparution devant le Comité permanent des ressources naturelles et des travaux publics, à propos du Bill C-236, 18 décembre 1973, à la p. 14; voir aussi la déclaration devant la Chambre des communes, en novembre 1973.

140. *Id.*

141. Voir le rapport au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, sur la question des exportations de pétrole, octobre 1974. (Rapport au sujet de l'exportation de pétrole).

142. Voir l'étude de cas n° 5.

143. L'avis d'audience a été publié dans 31 journaux canadiens et envoyé aux personnes figurant sur la liste d'adresses de l'Office.

144. Voir l'ensemble de l'étude de cas n° 5.

145. Par ex., une demande de licence d'exportation de propane et de butane présentée par l'Imperial Oil (dossiers 1543-J10-2 et 3) qui aurait normalement dû être tranchée par le comité d'audience a été soumise à l'ensemble de l'Office puisque, bien que l'Alberta Energy Resources Conservation Board (l'Office de conservation des ressources énergétiques de l'Alberta) ait approuvé le contrat d'exportation hors de la province d'une durée de 10 ans, le Cabinet de l'Alberta n'avait pas approuvé les volumes au-delà de l'année en cours.

    De même, le comité d'exportation du pétrole a soulevé, lors d'une réunion de l'Office le 5 septembre 1974, la question de savoir si, étant donné la récente tendance à la baisse des prix internationaux du pétrole en général, et l'excédent d'approvisionnement en essence envoyée aux États-Unis lors de la pénurie de l'hiver 1973-74 (qui se sont traduits par une réduction des approvisionnements en pétrole brut lourd et par des prix plus bas pour les combustibles plus légers), le comité devrait tenir compte des prix différenciés et du cours du disponible pour établir un prix «juste et raisonnable» d'exportation. Il a été décidé qu'il n'y aurait aucun changement pour le moment.

146. *Loi sur la taxe d'exportation du pétrole*, S.C. 1973-1974 c. 53. La taxe devait être administrée par l'ONE (art. 5). Voir aussi la *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie*, S.C. 1973/74, c. 52, qui prévoit la répartition des approvisionnements dans diverses régions, le rationnement, les frais de transport et le contrôle des prix, sous l'autorité d'un Office de répartition des approvisionnements d'énergie.

147. Bill C-32 1974. Voir l'honorable Donald Macdonald, *Hansard*, 31 Octobre 1974, à la p. 913 et suivantes; et son prédécesseur le bill C-18, 2e session, 29e législature qui s'est éteint avec la 29e législature.

148. Voir *Hansard*, 6 décembre 1973, à la p. 8479.

149. *Loi sur l'ONE*, art. 44.

150. Voir plus loin p. 40; Étude de cas n° 2.

151. TransCanada PipeLines Limited, demande d'ordonnance en vertu des art. 11 et 50 de la *Loi sur l'ONE*, projet de gaséification du charbon

(dossier nº 1562-T1-7). Une fois la règle générale établie, il serait possible de traiter des demandes de ce type par voie d'ordonnance en vertu de l'art. 51. Cependant, il a été décidé en fin de compte que, puisque l'on ne prévoyait pas recevoir un grand nombre de demandes de ce genre, il serait suffisant de tenir une «audience partielle» sur la demande.

152. L'Office déclarait dans son Rapport au sujet de l'exportation de pétrole, aux pages 2-11, qu'il tiendrait «périodiquement des auditions publiques» pour la présentation de données pertinentes à la détermination de la productibilité du pétrole canadien. La première de ces audiences était prévue pour mars 1975.

153. Voir la *Loi sur l'organisation du gouvernement*, S.C. 1970-71, c. 42 Partie I, entrée en vigueur le 11 juin 1971.

154. Y compris la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, S.R.C. 1970, 1er supplément, art. 52; la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, S.C. 1970-71-72 c. 47; la *Loi modifiant la Loi sur les pêcheries*, S.C. 1969-70, c. 63; et la *Loi sur la faune du Canada*, S.C. 1973-74, c. 21. Voir M. Whittington, Environment Policy, chapitre 8 de Doern et Wilson (éd.) *Issues in Canadian Public Policy*, 1974.

155. La *Loi sur les contaminants de l'environnement*, 1974-75, bill C-25.

156. Les premières interventions semblent avoir été celles d'Enquête Pollution, dans l'audience conjointe sur les exportations de gaz de 1971, et celle de la Fraternité des Indiens des Territoires du Nord-Ouest dans la demande d'installations de la Westcoast Transmission en 1971, relative au pipeline du champ de Pointed Mountain (T.N.-O.). (Dossier nº 8-1-5-25). Il y avait évidemment eu des interventions préalables de cultivateurs concernés, d'organismes agricoles, de syndicats d'ouvriers, de municipalités et même de députés fédéraux et provinciaux. Voir par ex. la liste des intervenants dans la demande d'exportation de force motrice de l'Ontario Minnesota Pulp and Paper Ltd, rapport au gouverneur en conseil, juin 1972.

157. On peut citer, par exemple, l'expérience d'Enquête Pollution et de l'Association des consommateurs du Canada lors de la demande d'exportation de force motrice de l'Hydro-Ontario en 1973, demande étudiée plus loin; et celle du Ontario Waffle Group lors de l'audience conjointe sur l'exportation du gaz en 1971. L'Office a jugé que l'intervention du Waffle Group contenait «une quantité substantielle de recommandations concernant la modification de la politique, de la Loi et des orientations relatives à l'administration des ressources énergétiques soumises à la compétence fédérale», et il a en conséquence décidé que le mémoire, à l'exception de trois paragraphes, n'était pas pertinent à l'audience. Les témoignages et le contre-interrogatoire n'ont été permis qu'en rapport avec les questions soulevées dans ces trois paragraphes. Voir les Motifs de la décision, novembre 1971, pp. 3-8.

158. Comme l'ont indiqué les critiques qui ont été soulevées lorsque l'on a allégué l'injustice de la procédure, en 1974, lors de la demande d'exportation d'éthylène de la Dow Chemical. Voir l'étude de cas nº 4, *infra*. Plusieurs des associations de protection de l'environnement, comme Enquête Pollution et le Canadian Arctic Resources Committee qui ont fortement critiqué l'Office, disposent de ressources suffisantes

pour participer aux audiences de l'Office et pour entreprendre les procédures de contrôle judiciaire au besoin. Voir Enquête Pollution, Mackenzie Valley Pipeline Information Packet N° 6; S. Osler, lettres au rédacteur, *Toronto Star*, 27 février 1973, à la p. 7; Pimlott, Vincent et McKnight (éd.) *Arctic Alternatives* pp. 324-32 (C.A.R.C., 1973).

159. Voir M. Whittington, *supra*, note 154.

160. Voir P. Pearse (éd.) *The Mackenzie Pipeline, Arctic Gas and Canadian Energy Policy*, 1974; I. McDougall, *The NEB: A Regulatory Agency and Its Track Record*, (1973) 1 Northern Perspectives, à la p. 2.

161. Groupe de travail sur l'exploitation du pétrole dans le Nord, Environnement — Comité social. Voir Pipeline North, Rapport du Comité Environnement — Comité social 72-1.

162. Lignes directrices supplémentaires pour la construction de pipelines dans le Nord (A.I.N., 1972).

163. 1970 Lignes directrice n° 6, *id.*, à la p. 2.

164. *Id.*

165. Voir p. ex. *Arctic Alternatives*, *supra*, note 162, pp. 328-29.

166. A propos d'une centrale électrique projetée dans les Maritimes, voir La Commission d'énergie électrique du Nouveau Brunswick, demande d'exportation Lorneville, rapport au gouverneur en conseil, juillet 1972.

167. *Id.*, p. 33. La politique avait changé depuis la demande de la Westcoast Transmission Limited relative au pipeline de Pointed Mountain, à propos de laquelle l'Office avait déclaré qu'il n'était pas obligé de considérer les aspects écologiques de la servitude de passage du pipeline projeté, puisque la lettre d'intention des requérants concernant une entente sur un droit de passage avec le ministère des Affaires Indiennes et du Nord avait déjà été approuvée. Voir le rapport au gouverneur en conseil, janvier 1972. Cependant, lors de la demande Lorneville, l'Office a accepté l'engagement «sans équivoque» du requérant de se conformer à tous les règlements pertinents concernant l'environnement. Aucune des conditions que l'Office rattachait aux licences ne concernait l'environnement.

168. *Id.*, p. 32.

169. Voir *Canadian National Railways v. Canada Steamship Lines*, [1945], A.C. 204 (P.C.); *Estate and Trust Agencies c. Singapore Improvement Trust*, [1937], A.C. 898 (P.C.). Cette opinion se fonde dans une large mesure sur la décision du Conseil Privé dans l'arrêt *Singapore Improvement Trust*. Dans cette affaire, la compagnie de fiducie a exercé son pouvoir discrétionnaire de déclarer un édifice impropre à l'habitation humaine et donc non sanitaire d'après les normes exposées dans le *Official Manual of Unfit Houses* du ministère de la Santé d'Angleterre. On a jugé que, puisque la compagnie de fiducie s'était fondée sur le manuel anglais et n'avait pas considéré les normes locales, elle avait appliqué «un critère faux et inadmissible».

Il est difficile de concevoir de quelle façon l'étude des répercussions des pipelines sur l'environnement pourrait être considérée comme l'applica-

tion d'une norme totalement inappropriée de la même façon que l'application des normes anglaises d'habitation à Singapour. L'Office a clairement le pouvoir en vertu de l'article 44*e*) de tenir compte «de tout intérêt public qui, de l'avis de l'Office, peut être atteint...»; ceci devrait logiquement inclure les intérêts relatifs à l'environnement. Si l'avocat de l'Office a raison, bien que l'Office puisse étudier les répercussions sur l'environnement, il ne peut agir à la suite de cette étude que si une demande est également déficiente en ce qui a trait à la «praticabilité économique», à la «responsabilité financière», aux «marchés», ou à l'un ou l'autre des «chefs» énumérés à l'article 44. Si l'Office considérait les répercussions sur l'environnement lors d'une demande ayant trait à un pipeline et *rien d'autre*, il y a des raisons de croire que l'Office pourrait alors être accusé d'avoir abusé de son pouvoir discrétionnaire en ne tenant pas compte de questions pertinentes. Voir *Metropolitan Life Insurance Company c. International Union of Operating Engineers Local 796*, [1970] R.C.S. 425; *Anisminic Ltd c. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 W.L.R. 163 (H.L.); Re *Lloyd and Superintendent of Motor Vehicles*, [1971] 20 D.L.R. (3d) 181 (B.C.C.A.); *Jackson c. Beaudry*, [1969] 70 W.W.R. 572 (Sask. Q.B.); *The King c. Port of London Authority, ex parte Kynoch*, [1919] 1 K.B. 176 (C.A.).

170. Règlements (Partie VI) art. 7.

171. Règles de pratique et de procédure, art. 5.1; et art. 28 de la Loi.

172. Art. 6(2)*aa*) concernant les demandes de licence d'exportation de force motrice (D.O.R.S. 73-48).

173. 17 octobre 1974; pour les pipelines et les lignes internationales de transmission de force motrice en vertu des Parties I et III de l'Annexe (dossiers n°s 130-1; 132-9; 134-2).

174. Voir l'étude de cas n° 2.

175. *Id.*

176. Par ex., dans la demande présentée en 1973 par la TransCanada PipeLines Ltd, relative à des installations supplémentaires. Voir l'étude de cas n° 4.

177. L'article 22 est cité à la Partie I, note 28, *supra*.

178. Voir D. Fraser, *Address to the Petroleum Accountants Society of Western Canada*, Calgary, le 10 avril 1963; à la p. 8; et D. Fraser, *The Work of the National Energy Board*, discours prononcé lors de la réunion annuelle des «Public Utility Commissioners», Montréal, le 13 juin 1966, à la p. 16.

179. Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, S.R.C. 1970, c.E.-6, mod. par S.R.C. 1970 (2e supp.) c.14.

180. Voir l'honorable Donald Macdonald, discours prononcé devant le Comité Canadien-Américain, l'Institut de recherches C. D. Howe du Canada et la National Planning Association des États-Unis, le 28 septembre 1973.

181. On trouvera à l'Annexe D la liste des comités et groupes de travail interministériels auxquels participe l'ONE.

182. Voir également *supra*, note 180, pp. 10, 18.

183. *Id.* Voir l'étude de cas nº 2.

184. Ceci est évident d'après les commentaires de la presse sur la demande d'exportation d'éthylène de la Dow Chemical Ltd. Voir *infra*; étude de cas nº 3.

185. Comme lors de l'audience conjointe de 1971 sur l'exportation du gaz. Voir les motifs de la décision, novembre 1971.

186. *Id.*

187. Voir 31 *supra*; et l'étude de cas nº 2.

188. Voir R. Foulkes, *The Regulatory Function of Government: The National Energy Board* 105-6, thèse manuscrite, Université Carleton, École d'Administration publique, avril 1972. Marshall Crowe, le président actuel récemment nommé, perpétue cette tradition.

189. Les décisions de politique et d'exécution pour faire face à la «crise énergétique» durant l'hiver 1973/74 en sont un bon exemple. Voir l'honorable Donald Macdonald, *supra*, note 180.

190. Étude de cas nº 2.

191. Voir Pearse, *supra*, note 160.

192. Voir TransCanada PipeLines Limited, rapport au gouverneur en conseil, mars 1960.

193. Voir Interprovincial Pipeline Company, rapport au gouverneur en conseil, 1er septembre 1961.

194. Voir *infra*, et l'étude de cas nº 3.

195. Voir le rapport au gouverneur en conseil, août 1966.

196. Voir I. Macdougall, *supra*, note 117, p. 355-56; W. Kilbourne, *Pipeline* 182 (1970).

197. Voir l'étude de cas nº 2.

198. Durant la plaidoirie sur la demande présentée à la Cour d'appel fédérale par l'Association des consommateurs et Enquête Pollution afin d'obtenir la permission d'en appeler de la décision de l'Office sur la demande d'exportation de force motrice, de l'Hydro Ontario (1973), le juge Hyde a déclaré qu'il ne fallait pas beaucoup d'imagination pour voir ce qui pourrait arriver si les rapports n'étaient pas rendus publics avant d'être soumis à l'approbation du Cabinet. Voir l'*Association des consommateurs du Canada et Pollution Probe c. l'ONE*, [1974] 1 C.F. 710. Voir également 1974 C.F. 453, 460 pour les demandes visant à soumettre la question à un débat oral, et à obtenir une prorogation du délai imparti pour presenter une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

    On peut soutenir que l'approbation du gouverneur en conseil n'est pas requise pour les demandes d'exportation, puisque cette exigence est imposée par les Règlements (art. 8) qui sont, en fait, soumis aux dispositions de la Loi. Cet argument a été soulevé dans l'*Association des*

consommateurs du Canada et Pollution Probe c. l'ONE, supra. Mais puisque le gouverneur en conseil avait déjà approuvé la licence et n'y avait apporté aucun changement, le juge Thurlow a décidé que même si cette objection était maintenue, une ordonnance annulant la condition de la licence qui exigeait une telle approbation ou renvoyait la question à l'Office serait futile. Le juge Hyde a noté que le requérant avait demandé *soit* une nouvelle licence, soit une modification de sa licence. Il a choisi de traiter la décision de l'Office comme une modification, qui en vertu de l'article 17(2) de la *Loi sur l'ONE* exige clairement l'approbation du Cabinet.

199. Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a la responsabilité de la Baie d'Hudson et du Détroit de Davis.

200. Le mémoire officiel présenté par le ministère de l'Industrie et du Commerce lors de l'audience de 1974 sur le prix d'exportation du gaz naturel constitue la seule exception.

201. Après avoir étudié la question, le ministère de l'Environnement a décidé de ne pas intervenir officiellement dans l'audience portant sur le prolongement du pipeline de l'Interprovincial PipeLine Limited de Sarnia à Montréal. Voir l'étude de cas nº 2. Ce ministère a apparemment étudié la possibilité d'intervenir dans la demande de la Canadian Arctic Gas Pipeline Ltd.

202. Comme dans la demande de l'Interprovincial Pipeline Ltd visant à prolonger son pipeline de Sarnia à Montréal. Voir l'étude de cas nº 2.

203. Voir le Comité interministériel sur l'environnement, Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, Modalités et obligations, 1974.

204. Voir 31 *supra*.

205. Par ex., I. Mcdougall, *supra*, note 117, p. 373 conclut que «Une alliance d'intérêt entre ceux qui régissent et ceux qui sont régis était à la fois inévitable et naturelle . . .».

206. Le Premier ministre John Diefenbaker a précisé «des hommes éminents» dans le domaine des ressources énergétiques. Voir *Hansard*, 26 mai 1959, pp. 4021-2.

207. Voir Partie III, *infra* à la p. 71.

208. Seuls les renseignements concernant l'exploration sur les terres fédérales — principalement dans les territoires du Nord et en mer — sont à la disposition de l'Office. L'ONE n'a aucun droit légal aux renseignements requis par les lois provinciales. Cependant, certains renseignements supplémentaires sont fournis à l'Office par les producteurs «à titre confidentiel». Voir R. Howland (ancien président de l'ONE), procès-verbal du Comité permanent des ressources naturelles et les travaux publics, 15 février 1973, à la p. 1:33.

209. Voir étude de cas nº 2.

210. Il existe cependant des situations où les relations passées de l'Office avec les entreprises peuvent créer ce que la Cour suprême du Canada a qualifié de «probabilité ou de crainte raisonnable de partialité». Dans un

arrêt qui a été rendu après la fin de notre recherche, cette Cour a prononcé l'inhabilité de l'actuel président de l'ONE à siéger comme membre du comité d'audience chargé d'entendre la demande relative à la construction du gazoduc de la Vallée du Mackenzie. Le président avait été lié avec l'un des requérants pendant qu'il était directeur et président de la Corporation de développement du Canada (CDC). Il avait été membre d'un groupe d'étude de la requérante (un consortium appelé Gas Arctic-Northwest Project Group dont la CDC était alors membre. Ce groupe d'étude avait entrepris d'étudier la praticabilité d'un pipeline de gaz naturel reliant le grand nord aux marchés du sud du pays. La Cour a jugé que ces relations soulevaient une probabilité raisonnable selon laquelle le président, en tant que personne chargée de rendre des décisions, pourrait ne pas agir d'une manière tout à fait impartiale. Voir *The Committee for Justice and Liberty et al. c. L'Office national de l'énergie* (1976) 68 D.L.R. (3d) 716. (C.S.C., 11 mars 1976).

211. Voir les éditoriaux du Toronto *Globe & Mail*, «Between Dow and the N.E.B», 19 juillet 1974, et «Strange Ways of the N.E.B.», 26 juillet 1974.

212. «Between Dow and the N.E.B.», *idem*.

213. Ronald Anderson «The hot seat», *Globe & Mail* de Toronto, le 15 août 1974. Le 3e cas était la demande d'autorisation d'appeler présentée par l'Association des consommateurs du Canada et Enquête Pollution, *supra*, note 198.

214. Cette conclusion se fonde sur des entrevues avec le président de l'ONE et plusieurs membres de l'Office.

215. Par ex., «Oil self-sufficiency by 1982, Report says», *Globe & Mail* de Toronto, 21 novembre 1974, à la p. 1 citant «le rapport non encore publié de l'ONE sur les approvisionnements en pétrole brut...»

Au moins une fois, l'Office a pris soin de calfeutrer les fuites apparentes avec la compagnie ou l'industrie en cause.

216. Voir «Oil Export to U. S. may be cut", Le *Citizen* d'Ottawa, 21 octobre 1974, tout juste 1 mois avant la publication du rapport sur l'exportation de pétrole.

217. Voir «Oil cutoff brings concern, resignation in U.S.», Le *Globe & Mail* de Toronto, 25 novembre 1974, à la p. 1.

218. Voir 30-31 *supra*.

219. [1974] 2 C.F., 502.

220. *Crow's Nest Pass Coal Company Ltd c. Alberta Natural Gas Company*, (1963) 38 D.L.R. (2d) 311 (S.C.C.).

221. [1970] R.C.É., 513.

222. D.O.R.S./70-193, 5 mai 1970.

223. Les pouvoirs de l'Office avaient été étendus au pétrole par proclamation de l'art. 87 le 7 mai 1970.

224. D.O.R.S./70-372, 12 août 1970.

225. [1970] R.C.É. 534; 15 D.L.R. (3d) 177.

226. *Caloil Inc. c. Le Procureur Général du Canada* (1971) R.C.S., 543.

227. Voir étude de cas n° 6.

228. *Northern and Central Gas Corp. Ltd. c. Le procureur Général du Canada* (1971) 26 D.L.R. (3d) 174; [1971] C.F. 149.

229. Voir étude de cas n° 6.

230. Non publié, n° 9489, 28 novembre 1961 (C.S.C.).

231. Le principal argument du demandeur était que l'Office avait commis une erreur de droit en décidant d'accorder le certificat car il avait conclu que le mouvement projeté de pétrole américain du Nord Dakota en direction des marchés du mid-ouest américain à travers le réseau canadien de l'IPL était «désirable» du point de vue de l'intérêt public canadien en ce qu'il protégeait le marché américain pour le pétrole canadien tout en favorisant le traitement avantageux des installations devant transporter le pétrole canadien à travers les États-Unis, même s'il n'était pas «requis» (aux termes de l'article 83) au sens de «essentiel» ou «indispensable».

    La canalisation n'a pas été mise en chantier, et après avoir été prorogé trois fois, le certificat a été révoqué à la suite d'une audience publique par l'ordonnance M.O. 7-63, approuvée, C.P. 1963-160.

232. *Loi sur l'ONE*, art. 18, modifiée par la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2e Supp.) c. 10, Annexe II, item 24.

233. *Saskatchewan Power Corporation et le Procureur Général de la Saskatchewan c. TransCanada PipeLines Ltd*, non publié, C.A.F. n° 73-A-304, 1er août 1973, le juge en chef Jackett, les juges Thurlow et Pratte. La demande a été jugée sur la base de plaidoiries écrites en vertu du Règlement 6324 de la Cour fédérale. Aucune requête pour la présentation d'une plaidoirie orale n'a été déposée dans le délai de 45 jours fixé par le jugement.

234. Voir étude de cas n° 6.

235. *Supra*, note 198.

236. Voir Partie III, *infra* à la p. 73.

237. En vertu de l'art. 83 de la *Loi sur l'ONE*.

238. Voir l'étude de cas n° 4.

239. C.A.F., 2 octobre 1974, le juge en chef Jackett, les judges Choquette et Pratte.

240. *Id.*

241. [1974], 2 C.F. 313 (*Cour fédérale, Division de première instance*).

242. *Supra*, note 239.

243. L'arrêt *Dow Chemical*, *supra*, note 219; et l'arrêt *Union Gas*, *supra*, note 241.

244. *Supra*, note 219.

245. Voir «N.E.B. lifts bar to public in Dow Case», *Globe and Mail* de Toronto, 16 août 1974, à la p. B-1.

246. Voir Partie III, *infra*, et le juge Hyde dans *l'Association des consommateurs du Canada et Enquête Pollution c. l'Office national de l'énergie*, *supra*, note 198.

247. Voir «N.E.B. will not join Dow ethylene plea», *Globe and Mail* de Toronto, 27 août, à la p. B-2. En ce qui a trait à la compétence en matière d'éthylène assumée par l'ONE, le président de l'Office, M. Marshall Crowe, aurait déclaré: «Je croyais que nous étions tout simplement en train de préparer la voie pour l'avenir».

248. Voir «N.E.B. plans *ex parte* hearings into Dow ethylene application», *Globe & Mail* de Toronto, 18 juin 1974, à la p. B-4; étude de cas nº 3.

249. Voir 37 *supra*.

250. Voir les éditoriaux du *Globe and Mail* de Toronto, «Between Dow and the N.E.B.», 19 juillet 1974; et «Strange ways of the N.E.B.», 19 juillet 1974, «N.E.B. defers on decision on hearing, despite requests for adjournment», le *Globe and Mail* de Toronto, 24 juin 1974, à la p. B-2.

251. Déposé le 8 août 1974, Voir *supra*, note 219 et «Third court trip for N.E.B. as Union Gas Objects», *Globe and Mail* de Toronto, 14 août 1974 à la p. B-1.

252. Voir l'étude de cas nº 4.

253. La Pan Alberta a été créée en 1972 en collaboration avec le gouvernement de l'Alberta en tant que filiale de l'Alberta Gas Trunk Line Ltd.

254. Voir l'étude de cas nº 4.

255. La question a été soulevée auprès de l'Office par l'Association des consommateurs du Canada.

256. Voir «N.E.B. will not join Dow Ethylene plea», *supra*, note 247.

257. Tiré de *La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada Steamship Lines Limited*, [1945], A.C. 204 où le Conseil Privé a interprété l'article 35(13) de la *Loi sur les transports de 1938,* dont les termes sont très semblables à ceux de l'art. 44 de la *Loi sur l'ONE*.

258. Cela s'est produit récemment, lorsque la TransCanada PipeLines Ltd a dû, en vertu du certificat GC-52 (Étude de cas nº 4), creuser une tranchée sur la Rivière Ganaraska, laquelle tranchée devait ensuite rester ouverte pendant plusieurs semaines. Sur la recommandation du groupe de l'environnement, le Secrétaire a écrit à la compagnie pour l'avertir de dommages possibles durant la migration imminente des truites, et pour lui demander de l'aviser au moins 48 heures avant le début du creusage des tranchées devant traverser deux autres cours d'eau situés sur le tracé de la canalisation. Par la suite, l'Office a envoyé un autre avertissement à propos de la traversée de la rivière Gananoque après que la Compagnie eut négligé d'agir promptement après s'être engagée à mettre du gravier dans la tranchée.

259. Comme dans le cas de plainte de M. T. Arnesen concernant certaines soudures dans les canalisations de la TransCanada PipeLines Ltd (dossier nº 1582-T1).

260. Rapport annuel de l'ONE, 1973, p. 14.

261. En vertu des pouvoirs conférés par l'art. 15 des Règlements (Partie VI).

262. Voir la *Loi sur l'ONE*, art. 47, 84.

263. En vertu de la Partie III (art. 29), les demandes d'approbation de plans, profils et livres de renvoi sont faites *après* qu'un certificat a été délivré.

264. Voir note 258, *supra*; Étude de cas nº 4.

265. Dans *Hamilton c. The Toronto, Hamilton and Buffalo Railway Company*, (1914) 50, R.C.S. 128, la Cour suprême du Canada a interprété un article de la *Loi sur les chemins de fer*, très semblable dans son énoncé à l'article 12 de la *Loi sur l'ONE*, comme permettant à la Commission des Transports d'émettre des ordonnances exécutoires seulement à l'endroit de questions sur lesquelles la compétence lui est conférée directement par la Loi.

265a. Mémoire du Conseiller général de l'ONE (novembre 1976) portant révision d'une rédaction antérieure de cette étude.

266. Violation des règlements sur la sécurité du public (art. 39(3)); offrir, accorder ou accepter des rabais ou des concessions pour le transport du pétrole ou du gaz, préparer un faux facturage ou un faux rapport ou y participer (art. 57 — aucune poursuite sans le consentement de l'Office); et violation de toute disposition de la Partie VI des Règlements (art. 86). La violation de tout règlement fait en vertu de l'article 88 constitue également une infraction (art. 88(2)).

267. Par ex., le certificat OC-9 délivré à la Matador Pipe Line Company en 1961 a été révoqué après avoir été prorogé trois fois et après la tenue d'une audience publique, en vertu de l'Ordonnance MO-7-63, approuvée par C.P. 1963-160, les travaux n'ayant pas été entrepris.

268. C'est nous qui soulignons.

269. Voir la déclaration de l'honorable George Hees, ministre de l'Industrie et du Commerce, *Hansard*, 22 mai 1959, pp. 4121-22.

270. *Le procureur général du Manitoba c. l'Office national de l'énergie et Dow Chemical of Canada Ltd*, [1974], 2 C.F. 502.

271. *Id.*, à la p. 525.

272. *Id.*, à la p. 528.

273. Règlements sur l'Office national de l'énergie (Partie VI), art. 16.1.

274. L'article 20(1) prévoit simplement que «les auditions. . .doivent être publiques». L'alinéa (2) traite seulement de la suspension ou de la révocation et l'alinéa (3) utilise le terme «audition publique» en accordant le pouvoir discrétionnaire de tenir des auditions sur des sujets qui relèvent de la compétence de l'Office. Il n'y a aucune disposition disant que «l'Office ne doit pas tenir d'auditions publiques».

275. *Loi sur l'ONE*, art. 2.

276. Memorandum of Guidance in Applying for the Issue of a Certificate of Public Convenience and Necessity Under Part III or an Order Pursuant to Section 49 of the *NEB Act* in Respect of a Pipeline, «12 décembre 1973, Annexe I» (ci-après dénommé «Memorandum of Guidance»). Dans le cas du gaz, une usine d'extraction de produits coûtant plus de 500,000 dollars et de nouvelles installations souterraines d'emmagasinage sont spécifiés appartenir à la Classe A. En 1972, l'Office a délivré 5 certificats pour des pipelines, et des installations connexes, de plus de 1,500 milles de longueur dont le coût est estimé à 524.5 millions de dollars. En outre, 2 certificats visant trois lignes internationales de force motrice d'une longueur totale de moins d'un quart de mille et de nouveaux conducteurs pour une autre ligne à un coût total de moins de $200,000 ont été approuvés. En 1973, les chiffres étaient: 4 certificats de pipelines pour 587 milles de canalisations et d'installations connexes au coût de 193.5 millions; et deux certificats visant des lignes internationales de force motrice comprenant environ 14 milles de ligne de transmission d'énergie et d'installations dont le coût est évalué à 7.7 millions de dollars. Voir les Rapports annuels de l'ONE de 1972 et 1973, Annexe I.

277. *Idem*, par ex., on précise de nouvelles usines complètes d'épuration du gaz et des installations d'emmagasinage supplémentaires ne coûtant pas plus de $500,000 et pas moins de $100,000.

278. C'est-à-dire, la *Loi sur l'ONE*, art. 25-29, 38. Trente-deux Ordonnances d'exemption ont été délivrées par l'ONE en 1972, impliquant environ 60 milles de pipelines et 1.5 mille de ligne internationale d'énergie ainsi que des installations connexes à un coût évalué à environ 65 millions de dollars. En 1973, 23 ordonnances d'exemption ont été délivrées visant environ 10.5 milles de canalisation et d'installations à un coût estimé à environ 26.5 millions de dollars. Voir les Rapports annuels de l'ONE de 1972 et 1973, Annexe II.

279. Memorandum of Guidance, à la p. 2.

280. *Id.*, Annexes II - IV.

281. Demande de la Westcoast Transmission, objection de la B.C. Hydro.

282. TransCanada PipeLines Ltd, demande présentée en vertu de l'article 49, en date du 28 avril 1970 visant à remplacer les canalisations détruites par une explosion et un incendie près de North Bay.

283. Lors d'une demande présentée en 1972 par la TransNorthern Pipelines Ltd relativement à une canalisation de faible diamètre pour transporter du combustible pour les réactés de Montréal à l'aéroport de Dorval, l'ONE a exigé que le demandeur publie des avis dans les journaux locaux et régionaux. Il n'y a eu aucune objection. Si des objections avaient été déposées, il est probable qu'un audience aurait été tenue.

284. Douze exemptions diverses de construction ont été accordées en 1972 et en 1973. Voir le Rapport annuel de l'ONE, 1972 pp. 44-45 et 1973, pp. 47-48.

285. Memorandum of Guidance à la p. 2.

286. *Loi sur l'ONE*, art. 44; définition de «ligne internationale de transmission de force motrice», art. 49*b*).

287. Voir le Rapport annuel de l'ONE, 1972, p. 46.

288. Règlements sur l'ONE (Partie VI), art. 18-19.

289. *Id.*, art. 6A, 6B.

290. *Id.*, art. 16, modifié D.O.R.S./73-610, 9 octobre 1973.

291. *Id.*, art. 16.1; D.O.R.S./74-391, C.P. 1974-1457, 20 juin 1974.

292. Voir l'étude de cas nº 3.

293. Voir les Motifs de la décision, décembre 1971; étude de cas nº 6.

294. Règles de pratique et de procédure de l'ONE, art. 4.2-5.4 ajoutés par D.O.R.S./73-273, 24 mai 1973.

295. Par ex., la demande d'approbation de taux de la TransCanada PipeLines Ltd, le 29 août 1973. Voir les Motifs de la décision, octobre 1973.

296. Voir l'Ordonnance E.P.O.-I-73, 27 août 1973, et les Motifs de la décision dans les procédures accélérées nº TG-2-73, 29 août 1973. Voir l'étude de cas nº 6.

297. *Supra*, note 295. L'accélération des procédures a été refusée par l'Ordonnance RH-1-73 et l'audience partielle a eu lieu du 15 au 17 octobre 1973.

298. Demande d'approbation de taux de la TransCanada PipeLines Ltd, 9 août 1974, dossier nº1562-T1-6 et Motifs de la décision, octobre 1974. Voir l'étude de cas nº 6.

299. On a également refusé récemment l'accélération des procédures dans une demande d'approbation de taux de la TransCanada relative à des frais de captage et à des frais de taxe municipale. L'Office se préoccupait d'abord du fait qu'il pouvait y avoir des frais compensatoires pour d'autres postes. On a donc fixé une audience au 14 janvier 1975 (dossier nº 1562-T1-8).

300. La source précise de l'autorité n'a pas toujours été claire. Voir l'audience sur l'exportation du pétrole, étude de cas nº 5.

301. Voir Schwartz et Wade, *Legal Control of Government*, 162-73 (1972).

302. Voir K. C. Davis, *Administrative Law Treatise*, 6.05-6.

303. Voir l'étude de cas nº 5.

304. *Id.*

305. En conséquence l'Office a décidé de tenir «périodiquement» des audiences publiques sur les exportations de pétrole. Voir le Rapport sur l'exportation du pétrole, octobre 1974, aux p. 2-11; et la Partie II, *supra*, pp. 31-32.

306. Ordonnance d'audience nº A.O.-1-G-H.R.-1-74 et Mémoire supplémentaire aux présentateurs, 18 octobre 1974, (dossier nº D 1122-2-1).

307. C'est-à-dire les modifications aux autres ordonnances routinières.

308. GO-1, GO-2, 21 juillet 1961.

309. Entrevue avec Monsieur R. A. Stead, qui était alors secrétaire de l'ONE.

310. Ordonnance de traversée aérienne de pipeline, D.O.R.S./73-306, 11 juin 1973.

311. Re Hortig et M. J. LaBelle Company Ltd et TransCanada PipeLines Ltd, décision, 25 février 1964.

312. Au moment de la rédaction, demande d'indemnité, Nick Sekora et Westcoast Transmission Co. Ltd, 1974, dossier nº 1582-W5.

313. *Id.* L'un des problèmes consistait à déterminer s'il fallait envoyer une «lettre de lacune» à Sekora puisque sa demande ne comportait pas de détails sur la nature de son intérêt minier ou de sa réclamation contre la Westcoast. L'avocat de l'ONE a souligné que ceci ne serait pas vraiment strictement approprié, puisque dans ce type de demande, l'Office agit clairement comme juge pour trancher des questions impliquant des parties adverses. On a décidé de demander à Sekora les «détails» des faits appuyant sa réclamation.

314. Les premières furent celles de St. Catharines, 29-30 novembre 1961, Ordonnance d'audience nº M.H. 4-61, et de London, 3-5 mai 1967. Voir Ordonnance nº O.P. 201-67.

315. Voir Westcoast Transmission Ltd, Rapport au gouverneur en conseil, juin 1973, dossier nº 1555-W5-34.

316. Certains n'ont pas fait d'intervention complète (comportant la présence et la participation au contre-interrogatoire tout au long de l'audience), mais se sont contentés de déposer ou de présenter des mémoires sans chercher à obtenir le plein statut d'intervenants. Certains membres croient que l'ONE devra faire face au problème d'un nombre trop grand d'intervenants dans la demande de la Canadian Arctic Gas Pipeline Company Ltd relative à la construction d'un pipeline de gaz naturel le long de la Vallée du fleuve Mackenzie; inquiétude qui ne semble pas s'être vérifiée dans les faits jusqu'ici. Ces inquiétudes ont été exprimées par l'ancien président de l'ONE, Monsieur Robert Howland dans «Principal Requirements for Northern Pipelines», 11-12, communication présentée lors de la «Canadian Northern Pipeline Research Conference» (Colloque sur les pipelines du Nord du Canada), Ottawa, le 3 février 1972.

317. Voir l'étude de cas nº 4.

318. *Supra*, note 108. Voir l'étude de cas nº 3.

319. *Union Gas Ltd c. TransCanada PipeLines Ltd*, [1974] 2 C.F. 313; voir également l'étude de cas nº 4.

320. Voir K. Sabey, *Locus standi*, Document interne de la Commission de réforme du droit du Canada, 1974; W. Estey, «Public Nuisance and Standing to Sue», (1972) 10 Osgoode Hall L.J. 563.

321. Y compris *C.P.R. c. Toronto Transportation Co.*, [1930] A.C. 686; et *Re Consumers Gas Co. and Public Utilities Board*, (1971), 18 D.L.R. (3d) 749.

322. La IGUA est une association regroupant les sociétés suivantes: Abitibi Paper Company Limited, Allied Chemical Canada Limited, Brockville Chemical Industries Ltd, Canadian Industries Ltd, Cyanamid of Canada Ltd, Domtar Ltd, DuPont du Canada Ltée, Polysar Ltd, Spruce Falls Power & Paper Company Ltd, The Great Lakes Paper Company Ltd, The Ontario Paper Company Ltd, Union Carbide Canada Ltd.

323. *Supra*, note 108, à la p. 15.

324. Voir *Thorson c. le procureur général du Canada* [1974], 1 N.R. 225 (C.S.C.); *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1975] 55 D.L.R. (3d) 632 (C.S.C.) et *Stein v. City of Winnipeg*, (1975), 48 D.L.R. (3d) 223 (Cour d'appel du Manitoba).

325. Voir les études de cas n°s 2, 4 et 6.

326. Ainsi qu'un dispositif complet d'interprétation simultanée qui a malheureusement fait fréquemment défaut au cours d'audiences récentes.

327. L'étude de cas n° 4 comporte les meilleurs exemples, puisque le comité composé de membres de l'Office était conscient de ce qu'il y aurait probablement des poursuites judiciaires pour contester les décisions procédurales.

328. Il arrive que un ou plusieurs des membres du panel ne témoigne pas, mais qu'il soit disponible pour le contre-interrogatoire sur la demande écrite.

329. Voir les études de cas n°s 2 et 6. En outre, avec la permission de l'Office, les témoignages reçus lors d'audiences antérieures de l'ONE peuvent être reçus en vertu de l'article 18 des Règles de pratique et de procédure. C'est de cette façon que les témoignages donnés lors d'audiences antérieures connexes ont été adoptés lors de la demande d'exportation d'éthylène de la Dow Chemical of Canada Limited. Voir l'étude de cas n° 3.

En vertu de la même règle, des témoignages donnés devant les tribunaux provinciaux lors de requêtes en autorisation d'acheminer du gaz hors d'une province, de même que les rapports ou jugements qui en résultent, peuvent aussi être admis en preuve. Cette règle est conçue expressément pour les témoignages, les rapports et les ordonnances de l'Alberta Energy Resources Conservation Board (Office de conservation de l'énergie de l'Alberta).

330. Par ex., Peter Lewington dans la demande de l'Interprovincial PipeLine Limited visant à prolonger son pipeline de Sarnia à Montréal. Voir l'étude de cas n° 2.

331. *Id.*

332. Comme Monsieur R. White qui a représenté la Fédération ontarienne des agriculteurs à l'audience de l'IPL. Voir *Id.*

Plusieurs avocats expérimentés de l'ONE ont recommandé que, sur les questions techniques, le contre-interrogatoire soit mené par les experts eux-mêmes, plutôt que par des avocats qui comprennent à peine ce dont il s'agit. Voir J. Robertson, «Canadian Regulation of Transmission and Export of Gas», (1973), 18 Rocky Mtn. Min. L. Ins, 299, 330. La critique

de Robertson est confirmée par les observations des auteurs lors d'audiences de l'ONE.

333. Voir Schwartz et Wade, *supra*, note 301, à la p. 70.

334. Toute personne sera inscrite sur une ou plusieurs des listes générales de l'Office visant le gaz, le pétrole ou l'électricité, sur demande. Les Procureurs généraux des provinces concernées sont assignés dans les avis d'audiences et les ordonnances d'audiences. A sa requête, le Procureur du ministre de l'Énergie du Québec a été ainsi désigné dans des ordonnances récentes d'audiences.

335. Dans le cas de décisions qui exigent l'approbation du Cabinet, ces motifs sont intitulés «Rapport au gouverneur en conseil».

336. Voir le Procès-verbal du Comité permanent des ressources naturelles et des travaux publics, le 27 février 1973, à la p. 2:28. Un membre de ce Comité, M. E. Woolliams, a proposé que tous les rapports, préparés en vertu de la fonction consultative que l'article 22 confère à l'ONE concernant la production, les réserves et les exportations demandés par tous les ministres de l'Énergie, des Mines et des Ressources passés et actuels, soient déposés en preuve devant le Comité. Le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Monsieur Donald Macdonald, qui témoignait devant le Comité a demandé à Woolliams de retirer sa motion pour le motif que la publication de ces dossiers et rapports détruirait l'accès de l'Office aux renseignements confidentiels des entreprises, «sans lesquels l'Office et, par l'entremise de l'Office, le ministre, ne peuvent tout simplement pas obtenir un aperçu général de l'énergie au Canada». Il a ajouté que, au moyen de l'article 23 de la *Loi sur l'ONE* (qui prévoit que les rapports peuvent être rendus publics avec l'approbation du ministre), «le Parlement a indiqué que ces rapports ne devaient pas en général être publiés», puisque la publication «ne saurait avoir d'autre résultat que d'entraver l'Office et moi-même, comme ministre, dans l'accomplissement de nos obligations en vertu de la Loi du Parlement».

Le Comité a adouci la motion pour en faire «une demande» et l'a modifiée en ajoutant «et le Comité reconnaît le pouvoir discrétionnaire accordé au Ministre en vertu de l'article 23 de la loi»; la proposition modifée a été adoptée par onze voix contre une. Ni l'Office ni le ministre n'ont jamais présenté de documents.

337. Comme les négociations actuellement en cours avec les États-Unis en vue d'un accord sur les pipelines, auxquelles participent des membres de l'ONE. Voir «High Gas prices fuel U.S. ire, but pipeline talks still flow». Le *Financial Post*, 7 décembre 1974.

338. Voir les études de cas nº 2 et nº 6.

339. Si l'ONE considère que la publication d'une étude ou d'un rapport peut nuire au ministre de quelque façon que se soit, il est probable que celui-ci sera consulté.

340. Par ex., par un comité interministériel.

341. Voir Conflit entre la fonction consultative et la fonction de régulation, Partie II, *supra*, à la p. 35.

342. Cinq sont des ingénieurs, aucun n'a de formation juridique. Voir l'Annexe A.

343. A cette fin, l'ONE a un bureau à Calgary où sont aussi situés les sièges sociaux de plusieurs compagnies.

344. Voir R. Howland, *supra*, note 316 à la p. 15.

345. Étude de cas nº 2.

346. Une requête de ce genre a été faite par la Gaz Metropolitain Inc. lors de l'audition de la demande de la TransCanada PipeLines Limited relative à des installations supplémentaires. Le comité a jugé que les dispositions relatives aux prix étaient pertinentes et devaient être révélées. Voir la transcription de l'audience, 12 août 1974, à la p. 530. Voir également l'étude de cas nº 4.

347. Par ex., les contrats de la Gaz Metropolitain lors de la demande d'installations supplémentaires de la TransCanada. La communication de ces renseignements est devenue obligatoire seulement après qu'une requête officielle visant les pages blanches des contrats déposés auprès de l'Office, ont été présentée. Cette pratique est également suivie lors des demandes d'exportation de propane et de butane.

348. Voir l'étude de cas nº 2.

349. Voir Partie II, *supra*, pages 35-38.

350. Puisque l'une des questions que l'ONE doit étudier dans la demande d'installations de la Canadian Arctic Gas Pipeline Limited est «la responsabilité et la structure financière de l'auteur de la demande, les méthodes de financement de la canalisation ou de la ligne internationale de transmission, ainsi que la mesure dans laquelle les Canadiens auront l'occasion de participer au financement, à l'organisation et à la construction du pipeline ou de la ligne internationale de transmission de force motrice. . . .» *Loi sur l'ONE*, art. 44*d*).

351. Comme la participation permanente de l'ONE aux sous-comités du Comité consultatif sur la mise en valeur du Nord, qui est chargé de faire des recommandations au ministre des Affaires Indiennes et du Nord sur la demande de la Canadian Arctic Gas Pipeline Limited visant le droit de passage d'un pipeline le long de la Vallée du fleuve Mackenzie. Le même pipeline fait l'objet d'une demande dont l'ONE est présentement saisie.

352. Voir le tableau 1, procédure courante de l'ONE en matière de demandes, Partie I, *supra*. Des exemples précis sont donnés dans les études de cas suivantes: nº 1, demande de la St. Lawrence Power Company, dossier nº 1923-S38-1; nº 2, demande de l'Interprovincial Pipeline Limited pour le prolongement de son pipeline de Sarnia à Montréal, dossier nº 1755 A-1 34; et nº 6, demande d'approbation de taux présentée en 1974 par la TransCanada PipeLines Ltd, dossier nº 1562-T1-5-6.

353. Par ex., l'étude de la demande de l'Interprovincial Pipeline Ltd, faite par le personnel, relativement au prolongement du pipeline de Sarnia à Montréal, n'a duré que deux jours après que le secrétaire de l'Office eut recommandé que cette étude soit faite rapidement. Voir l'étude de cas nº 2.

354. Par ex., lors d'une demande de licence d'exportation de force motrice présentée par l'Hydro Québec le 30 octobre 1974 (dossier nº 1923-4/Q2-3), le coordonnateur du personnel a réduit d'une semaine le temps nécessaire au traitement de la demande en faisant rapport oralement lors d'une réunion de l'Office au lieu de préparer d'abord un mémoire fondé sur les commentaires des Directions concernées.

355. Des copies des ordonnances d'audiences sont envoyées aux particuliers et aux sociétés figurant sur la liste d'adresses de l'Office. Toutes les grandes sociétés figurent sur cette liste. Voir la note 334, *supra*.

356. Par ex., les rencontres qui ont lieu entre la TransCanada PipeLines Ltd et ses clients à propos des demandes de taux sont exposées à l'étude de cas nº 6.

357. Voir 56 *supra* et l'étude de cas nº 6.

358. Voir l'étude de cas nº 5, audience sur les exportations de pétrole, 1974, dossier nº D 1722-1. Les entreprises ont également été consultées de façon officieuse pour l'élaboration de nouvelles normes et de nouvelles lignes directrices, comme par exemple les normes existantes de sécurité et les lignes directrices récentes relatives aux répercussions sur l'environnement (voir *supra*) étude de cas nº 2; les nouveaux règlements comme les règlements sur les gazoducs, D.O.R.S./74-233, 10 avril 1974 et une série d'avant-projets de règlements sur les oléoducs.

359. Voir l'étude de cas nº 3, demande d'exportation d'éthylène présentée par la Dow Chemical Ltd, audience du 25 au 27 juin 1974. La demande d'installations supplémentaires de la TransCanada PipeLines Ltd, dans laquelle l'ONE a limité la portée du contre-interrogatoire et celle des témoignages des intervenants, constitue un autre exemple. Voir l'étude de cas nº 4.

360. *Id.*; voir aussi l'arrêt *Dow Chemical*, *supra*, note 270.

361. Lors de la demande d'installations supplémentaires de la TransCanada Pipelines Ltd, mai 1974, (étude de cas nº 4) dossier nº 1555-T1-71, des fonctionnaires ontariens ont tenté d'obtenir un ajournement de l'audience auprès de l'Office et du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Certaines des plaintes concernant la procédure proposée pour les audiences sur les approvisionnements et les possibilités de livraison du gaz naturel (voir *supra* 101) ont aussi été présentées directement au ministre.

362. Voir l'étude de cas nº 4.

363. *Union Gas Limited et le procureur général de l'Ontario c. TransCanada PipeLines Ltd*, [1974], 2 C.F. 313.

364. Par ex., la participation de Monsieur Peter Lewington à l'audience relative à la demande de l'Interprovincial PipeLine Ltd ayant pour but de prolonger son pipeline de Sarnia à Montréal, voir l'étude de cas nº 2.

365. Lors d'une audience spéciale sur le tracé du pipeline tenue à St. Catharines le 29 novembre 1961, à la suite de plaintes présentées par des propriétaires et des associations agricoles après la délivrance du certificat de commodité et de nécessité publiques nº OC-10 à

l'Interprovincial PipeLine Company, Monsieur D. M. Fraser, membre de l'Office, a déclaré:

(traduction) Dans ce cas, l'Office a décidé, à la lumière de certaines représentations qui lui ont été faites afin qu'il tienne une audience publique pour permettre aux résidents touchés par le tracé projeté du pipeline de faire des représentations pertinentes. Cependant, il ne faudrait en conclure qu'il y aura une audience publique chaque fois qu'un propriétaire s'objectera au passage d'une pipeline sur ses terres. Chaque fois que la construction d'un pipeline a été jugée d'intérêt public, la délivrance d'un certificat en faisant foi, il pourrait y avoir des retards indus si l'on tenait des audiences publiques parce que des particuliers s'opposent à l'emplacement de la canalisation, et ces retards pourraient être contraires à l'intérêt public général. C'est le devoir de l'Office de se préoccuper davantage des exigences du public en général que de celles de particuliers.

Voir la transcription, pp. 4-5.

366. Voir les études de cas nº 2 et nº 4.

367. Par ex., l'intervention de l'Association des consommateurs lors de la demande d'exportation de force motrice présentée par l'Hydro-Ontario en 1973, et entendue du 23 au 25 octobre 1973. Voir le Rapport au gouverneur en conseil, novembre 1973.

368. Enquête Pollution est intervenue conjointement avec l'Association des consommateurs du Canada lors de la demande de 1973 de l'Hydro-Ontario, *idem*. Enquête Pollution était antérieurement intervenue et avait présenté des témoignages lors de «l'audience conjointe» sur l'exportation du gaz naturel de juillet 1971 (Motifs de la décision, novembre 1971) et lors d'une demande d'installations présentée en 1973 par l'Interprovincial PipeLine Co. (Audiences des 13 et 14 mars 1973 en vertu de l'Ordonnance d'audience OH-1-73, dossier 802-1-32).

369. Par ex., le Comité pour un Canada indépendant, intervention lors de la demande présentée par l'Interprovincial afin de prolonger son oléoduc de Sarnia à Montréal. Voir l'étude de cas nº 2. Une grande partie de la documentation déposée par le Groupe Waffle du NPD ontarien lors de son intervention dans l'audience conjointe de 1974 a été jugée non pertinente car elle dépassait les limites de l'Ordonnance d'audience. Voir les Motifs de la décision, novembre 1973, p. 3-8. Le group Waffle de la Saskatchewan a éprouvé une difficulté semblable lors de sa participation aux audiences sur les exportations de pétrole de 1974 (étude de cas nº 5). Voir la transcription de l'audience tenue à Calgary, Volume I.

370. D'après les entrevues avec les personnes suivantes: Andrew Roman qui était alors avocat de l'Association des consommateurs du Canada, Brian Kelley, (autrefois) du groupe d'énergie, d'Enquête Pollution; G. Hunter, avocat du Comité pour un Canada indépendant lors de l'audience concernant le prolongement du pipeline de l'IPL de Sarnia à Montréal; G. F. Culhane, Environmental Systems Community Association, Vancouver; A. R. Thompson, président, Canadian Arctic Resources Committee; C. G. Sutton, avocat, Fraternité des Indiens des Territoires du Nord-Ouest; G. Gallon, Canadian Scientific Pollution and Environmental Control Society, Vancouver; R. Page, président, Comité pour un Canada indépendant.

371. *Supra*, notes 367, 368.

372. Voir la transcription, 24 octobre 1974, pp. 205-333, 25 octobre 1974, pp. 334-403. (Dossier nº 1923-01-2). La Cour fédérale a ultérieurement refusé l'autorisation d'appeler. Voir la Partie II, *supra*, à la p. xxx. La demande antérieure était la demande d'exportation présentée par la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick en rapport avec la centrale thermique de Lorneville. Voir la Partie II, *supra*, à la p. xx; et le Rapport au gouverneur en conseil, juillet 1972.

373. Ce facteur a été mentionné par tous les représentants des associations d'intérêt public que nous avons interrogés.

374. Particulièrement lorsque ceci s'ajoute à ce qu'il en coûte pour faire face à une série d'audiences sur des questions d'orientation générale, comme celles sur les approvisionnements et les possibilités de livraison du gaz naturel qui ont duré quatre mois et ont impliqué la présentation de 59 mémoires différents dans 6 villes différentes. L'Association des consommateurs du Canada n'avait pas les moyens de se faire représenter par un avocat à chacune de ces sessions.

375. Voir la déclaration que la comité a faite lors des audiences sur les exportations de pétrole en réponse à une demande de fonds présentée par la Canadian Scientific Pollution and Environmental Control Society. Selon cette déclaration, l'ONE n'avait pas le pouvoir de financer les parties d'intérêt public. Audiences sur l'exportation du pétrole, 1974, transcription pp. 411, 431, (Vancouver). Voir l'étude de cas nº 5.

376. Voir *supra*.

377. Voir *supra*.

378. A de nombreuses reprises, les membres de l'Office ont évidemment fait preuve de patience et de courtoisie envers les intervenants novices.

379. Dossier nº 1923 - S38-1.

380. La plus grande partie de la révision faite par le personnel l'a été par la direction du génie électrique, la coordination étant assurée par un des membres d'expérience de cette direction.

381. Voir le mémoire de la direction du génie électrique en date du 28 juin 1974.

382. Conformément à l'habitude de l'Office de tenir les audiences à l'endroit où l'on manifeste le plus d'intérêt dans une demande.

383. Procès-verbal de la réunion du personnel, le 13 août 1974.

384. Par la Cornwall Street Railway Limited.

385. Transcription, à la p. 5.

386. Procès-verbal de la réunion de l'Office, le 29 août 1974.

387. Rapport au gouverneur en conseil, août 1974.

388. *Loi sur l'Office national de l'énergie* (ONE), S.R.C. 1970, c. N-6, art. 6(2).

389. Voir *Speers c. Labour Relations Board of Saskatchewan*, (1948) 1 D.L.R. 340 ainsi que les arrêts cités par R. Reid, *Administrative Law and*

Practice, aux pages 271-72. Mais, voir aussi *R. c. Board of Broadcast Governors, ex parte Swift Current Telecasting Ltd.*, (1962) 33 D.L.R. (2d) 449 (Cour d'appel de l'Ontario).

390. Cette partie de l'étude se fonde en partie sur le compte rendu qui figure dans le rapport annuel de 1973 de l'ONE, aux pages 19 à 27.

391. DORS/73-88, 15 février 1973.

392. La loi sur la taxe d'exportation du pétrole, S.C. 1973-74, c. 53.

393. A compter du 15 juin 1973; DORS/73-333.

394. DORS/73-610, 4 octobre 1973.

395. A compter du 15 octobre 1973; DORS/73-610.

396. Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie, S.C., 1973-74, c. 52.

397. *Hansard*, 6 décembre 1973, à la page 8479. Cette déclaration apportait de nouveaux éléments à une déclaration du Premier ministre faite le 4 septembre 1973.

398. Une réunion à laquelle participaient l'honorable Gérard Lévesque et l'Honorable Gilles Massé, ministre des Mines et des Ressources naturelles du Québec avait déjà eu lieu. Le Premier ministre avait déclaré le 4 septembre 1973 qu'on entreprendrait une consultation avec les provinces et les entreprises, à propos du prolongement du réseau de pipeline jusqu'à Montréal. Voir l'honorable D. Macdonald, discours prononcé devant le comité Canada-Américain, l'Institut de recherches C. D. Howe du Canada et la National Planning Association des États-Unis, le 28 septembre 1973.

399. Le sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources s'était même mis en rapport avec l'Interprovincial avant la déclaration du 4 septembre du Premier ministre. Voir la transcription de l'audience à la page 482.

400. *Id.*, témoignage de M. D. G. Waldon, président de l'Interprovincial, contre-interrogé par M. G. Hunter, avocat représentant le Comité pour un Canada indépendant, à la page 482. Voir également le témoignage de M. Jones, témoin de l'Interprovincial, aux pages 80-81.

401. *Id.*, à la p. 485.

402. *Id.*, aux p. 481-82.

403. Voir lignes directrices supplémentaires pour la construction de pipelines dans le Nord, 1972; Rapport au gouverneur en conseil, la Commission d'énergie électrique du N.-B., juillet 1972; et Rapport au gouverneur en conseil, Hydro-Ontario, novembre 1973.

404. Cochin Pipelines Limited, Rapport au gouverneur en conseil, 1973.

405. Westcoast Transmission Limited, Rapport au gouverneur en conseil, février 1974.

406. Sur les instances des gouvernements de l'Ontario et du Québec, on avait avancé d'une semaine la date de l'audience.

407. Le panel était composé de M. W. A. Scotland, président, de M. R. F. Brooks et de M. J. Farmer.

408. Transcription de l'audience à la p. 12.

409. *Id.*, à la p. 16.

410. *Id.*

411. *Id.*, aux pages 17-18. Souligné de l'auteur.

412. *Id.*

413. *Id.*, à la p. 23.

414. *Id.*, à la p. 19.

415. *Id.*, à la p. 72.

416. *Id.*, aux pages 45-71.

417. *Id.*, à la p. 244.

418. *Id.*, à la p. 265.

419. *Id.*, à la p. 479.

420. *Id.*, aux pages 484-85.

421. *Id.*, à la p. 486.

422. Voir le *Globe and Mail* de Toronto, 27 août 1974, aux pages B-1 et B-14.

423. Voir l'article intitulé «Fall 1976 Completion Predicted for Montreal Pipeline Extension», le *Globe and Mail* de Toronto, 10 octobre 1974, à la p. B-2.

424. Il est à noter que le Comité pour un Canada indépendant n'a pas participé à la reprise de l'audience. Cette association estimait que ses ressources étaient restreintes et que de toutes façons les déclarations du gouvernement fédéral avaient préjugé du résultat. Le Comité pour un Canada indépendant avait, dans une large mesure, atteint ses objectifs lors de l'audience antérieure.

425. Transcription de l'audience à la p. 830 (Duncan).

426. *Id.*, à la p. 832.

427. *Id.*, aux pages 841-42.

428. *Id.*, à la p. 912. ss.

429. Voir l'étude de cas n° 5. Le rapport réservait en effet 250,000 barils par jour au marché de Montréal. Cependant, il a également conclu que les besoins du pays dépasseraient la production domestique en 1983, même si à cette époque on avait éliminé toute exportation.

430. Transcription de l'audience aux pages 931-32. Le président a signalé que la requête n'avait pas été contestée.

431. Voir l'article intitulé «Interprovincial Requests Delay in Montreal Pipeline Hearing», le *Globe and Mail* de Toronto, 10 octobre 1974, à la p. B-1.

432. Voir l'article intitulé «Government Still Sees Need», le *Citizen* d'Ottawa, 16 Octobre 1974 à la p. 10.

433. Voir l'article intitulé «Government May Be Forced to Build Sarnia-Montreal Pipeline», le *Citizen* d'Ottawa, 29 octobre 1974, à la p. 33; Voir l'éditorial «Buy the Pipeline», le *Citizen* d'Ottawa, 2 novembre 1974.

434. Voir l'article intitulé «Pipe Production Starting But Montreal Project Stalled», le *Citizen* d'Ottawa, 31 octobre 1974, à la p. 14.

435. Voir l'article intitulé «Sarnia-Montreal Oil Pipeline Puts Federal Government in Bind», le *Citizen* d'Ottawa, 26 novembre 1974, à la p. 16. La recherche sur laquelle se fonde la présente étude de cas s'est terminée en janvier 1975.

436. Il est bien entendu qu'il est possible de rejeter une demande ou de la retarder pour n'importe lequel de ces motifs, comme en témoignent l'ajournement et la requête relative à la production de renseignements supplémentaires sur l'environnement.

437. Voir transcription de l'audience à la p. 548.

438. La demande d'installations supplémentaires présentée en 1974 par la TransCanada Pipelines Limited a soulevé les mêmes problèmes concernant la preuve relative à l'environnement. A cette époque, on avait permis à la TransCanada de produire la seconde étape du rapport sur l'environnement après l'émission du certificat. Voir l'étude de cas nº 4.

439. Étude de cas nº 5.

440. Par décision de l'Office ou par ordre du tribunal. Voir la demande d'exportation d'éthylène de la Dow Chemical Limited. Étude de cas nº 3.

441. Commencé à Calgary, le 12 novembre 1974, en vertu de l'ordonnance d'audience GHR-1-74.

442. Si cela s'avérait exact, on pourrait considérer cette situation comme une limitation du pouvoir discrétionnaire. Voir *Re Lloyd and Superintendent of Motor Vehicles*, (1971) 20 D.L.R. (3d) 181 (Cour d'appel de la C.-B.); *Jackson c. Beaudry*, (1969) 70 W.W.R. 572 (Sask. Q.B.); et *The King c. Port of London Authority, ex parte Kynoch*, (1919) 1 K.B. 176 (CA). Voir aussi H. Molot, «Self-created Rule of Policy and Other Ways of Exercising Administrative Discretion», (1973) 18, McGill L.J., 310.

443. Voir le rapport au gouverneur en conseil relativement aux demandes présentées en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* par la Dome Petroleum Limited, L'Amoco Canada Petroleum Limited, la Pan Canadian Gas Products Ltd, et la Cochin Pipe Lines Ltd, mai 1973.

444. Voir rapport au gouverneur en conseil relativement aux demandes présentées en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* par la Dome Petroleum Limited et la Cochin PipeLines Ltd., janvier 1974.

445. Il en est résulté, selon un des avocats de l'ONE, de la «confusion et une rupture des communications».

446. Voir l'article intitulé «NEB plans ex parte hearing into Dow ethylene application», le *Globe and Mail* de Toronto, 18 juin 1974, à la p. B-4.

447. Voir l'article intitulé «Between Dow and the NEB», le *Globe and Mail* de Toronto, 24 juin 1974, à la p. 6.

448. Voir l'article intitulé «NEB defers decision on hearing despite requests for adjournment», le *Globe and Mail* de Toronto, 24 juin 1974 à la p. B-2.

449. C'est-à-dire les intervenants dans les demandes présentées en 1972-73 par la Dome-Cochin.

450. Article 20 de la *Loi sur l'ONE*:

(1) Sous réserve du paragraphe (2), les auditions de l'Office doivent être publiques en ce qui regarde la délivrance, la révocation ou la suspension de certificats ou de licences concernant l'exportation du gaz ou de la force motrice ou l'importation du gaz ou donnant la permission d'abandonner l'exploitation d'un pipeline ou d'une ligne internationale de transmission de force motrice.

(2) Lorsque l'Office révoque ou suspend un certificat ou une licence sur demande ou du consentement de son détenteur, il n'est pas nécessaire de tenir d'audience publique si le pipeline ou la ligne internationale de transmission de force motrice auxquels se rapporte le certificat ou la licence n'ont pas été mis en opération commerciale aux termes de ce certificat ou de cette licence.

(3) L'Office peut tenir une audition publique sur n'importe quel autre sujet, s'il estime opportun de le faire.

451. L'article 6 des Règles de pratique et de procédure prévoit:

(1) Sauf lorsque l'Office décrète qu'une demande peut être entendue et jugée *ex parte* ou qu'il rend une ordonnance d'accélération des procédures, l'Office doit, aussitôt que possible après la production d'une demande, inscrire la demande pour audition.

(2) Lorsqu'une demande a été inscrite pour audition, le secrétaire doit aussitôt donner avis, au requérant, de la date, de l'heure et du lieu déterminés pour l'audition de ladite demande et indiquer, dans cet avis,

(a) les personnes à qui le demandeur doit donner avis de la demande, ainsi que le délai dans lequel cet avis doit être donné,
(b) la manière dont le demandeur doit donner avis de la demande, soit par annonce publique, signification personnelle ou autrement, et
(c) la forme et le contenu de l'avis que doit donner le demandeur, ainsi que les renseignements à y inclure, y compris la date, l'heure et le lieu déterminés pour l'audition de la demande, de même que le délai dans lequel toute réponse ou plaidoirie doit être produite auprès du secrétaire.

452. L'article 7 de la loi prévoit que:

L'Office peut établir des règles en ce qui regarde...
(*b*) la procédure à employer pour la présentation de demandes, exposés et plaintes à l'Office, ainsi que la conduite d'auditions devant ce dernier, et, d'une manière générale, la manière d'accomplir les affaires dont il est saisi.

453. Modification des règlements édictés en vertu de la partie VI, *Loi sur l'ONE*, ajoutant l'article 16.1: C.P. 1974-5457, 20 juin 1974, enregistré conformément à la *Loi sur les textes réglementaires*, S.C. 1970-71, c. 38.

454. Voir les articles «NEB expected to announce decision today on full or *ex parte* hearing on Dow exports», et «Ethylene legal status still to be decided», le *Globe and Mail* de Toronto, 26 juin 1974.

455. Nous n'avons pas tenté d'attribuer à chacune des parties les questions qu'elles ont soulevées ni de discuter des arguments dans l'ordre où on les a présentés à l'audience.

456. L'article 16.1 des Règlements sur l'ONE (Partie VI), *supra* note 453.

457. *Le Procureur général du Manitoba c. l'Office national de l'énergie et Dow Chemical of Canada Ltd*, (1974) 2 C.F. 502.

458. *Id.*, aux pages 525-526.

459. Voir l'article intitulé «NEB decision on Dow awaits ruling by court», le *Globe and Mail* de Toronto, le 31 juillet 1974, à la p. B-2.

460. Le 19 août 1974, C.A.F., nº T-2669-74.

461. Voir l'article intitulé «Dow files appeal on ethylene export issue», le *Globe and Mail* de Toronto, le 20 août 1974, à la p. B-2.

462. Voir l'article intitulé «NEB lifts bar to public in Dow case», le *Globe and Mail* de Toronto, le 16 août 1974, à la p. B-1.

463. Voir l'article intitulé «NEB will not join in Dow ethylene plea», le *Globe and Mail* de Toronto, le 27 août 1974, à la p. B-2.

464. Voir l'article intitulé «Alberta held favouring joint venture for Dow», le *Globe and Mail* de Toronto, le 13 août, 1974, à la p. B-3.

465. Voir l'article intitulé «NEB will be off hook if Dow, Alberta firm join in ethylene plant», le *Globe and Mail* de Toronto, le 16 août, 1974, à la p. B-3. Il semblerait qu'un tel accord serait intervenu depuis entre la Dow-Dome et l'Alberta Gas Ethylene Ltd. Cependant, au 31 décembre 1975, l'ONE n'avait pas reçu de nouvelles demandes d'exportation de la Dow.

466. *Union Gas c. TransCanada Pipelines Limited*, (1974) 2 C.F. 313 (Division de première instance).

467. *Supra*, note 457.

468. *Hansard*, le 22 mai 1959, pages 3928-3929.

469. Entrevue avec M. George Hunter, du bureau Scott & Aylen, Ottawa.

470. Règlements sur l'Office national de l'énergie, Partie (VI), article 16 (propane et butane), article 17 (importations d'urgence), article 18 (exportations d'urgence) et article 20 (pétrole).

471. *Supra*, note 457.

472. L'article 3 des Règles de pratique et de procédure prévoit que:

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

(2) Dans toutes procédures dont il est saisi à l'occasion d'une demande, l'Office peut ordonner, soit oralement soit par écrit, que les dispositions des présentes règles ou de quelqu'une d'entre elles ne s'appliqueront pas ou ne s'appliqueront qu'en partie et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, l'Office peut, pour assurer la prompte conduite de ses affaires, et l'audition de toutes semblables procédures ainsi que la décision en l'espèce,

a) prolonger ou abréger le délai fixé par les présentes règles pour l'accomplissement de tout acte ou chose,

b) s'abstenir de se conformer à quelque disposition des présentes règles exigeant l'accomplissement de quelque acte ou chose, ou

c) remplacer par d'autres règles la totalité ou quelqu'une des dispositions des présentes règles.

(3) Dans tout cas non-expressément prévu par la Loi, les règlements ou les présentes règles, l'Office peut, à sa discrétion, adopter et rendre applicable les règles générales de pratique de la Cour fédérale du Canada, à toutes procédures dont il est saisi à l'occasion d'une demande.

473. Autre exemple encore: la demande de la Canadian Arctic Gas Pipeline Limited. Tant les ministres du Cabinet fédéral que les membres de l'ONE ont fait des déclarations dans lesquelles ils se montrent favorables au pipeline de la Vallée du Mackenzie.

474. Voir l'article intitulé «NEB plans *ex parte* hearings into Dow Ethylene application», le *Globe and Mail* de Toronto, 18 juin 1974, à la p. B-4.

475. Particulièrement le gouvernement de la Saskatchewan et la TransCanada PipeLines Limited. L'Interprovincial PipeLine Limited dans une requête pour l'ajournement de l'audition de sa demande relative au prolongement de la canalisation pétrolière de Sarnia à Montréal a fait appel au même argument. Le rapport de l'ONE, au ministre, EMR, au sujet de l'exportation du pétrole, a été publié le 23 novembre 1974.

476. Ces audiences ont commencé le 12 novembre 1974, en vertu de l'ordonnance d'audience GHR-1-74 et ont donné lieu à un rapport: «Le gaz naturel au Canada — besoins et approvisionnements», avril 1975.

477. Par exemple voir les éditoriaux du *Globe and Mail* de Toronto: «Between Dow and the NEB», le 24 juin 1974; «Strange ways of the NEB», le 26 juillet 1974; et «On the merits of an open energy policy», le 14 août 1974; voir aussi les chroniques de Ronald Anderson dans le *Globe and Mail*: «Law by Telex», le 24 juillet 1974; «Ethylene supply», le 16 août 1974; et «The Hot Seat», le 13 août 1974.

478. Interviews avec des membres de la Direction du contentieux.

479. Au cours de procédures préliminaires reliées à l'affaire Dow Chemical, les parties ont été admises à participer aux procédures de contrôle par le Juge Cattanach et ce, en grande partie, sur la base de leur participation aux procédures devant l'ONE (voir l'étude de cas nº 3).

480. Voir le *Citizen* d'Ottawa, 3 août 1974, à la p. 16.

481. En fait, l'audience a commencé le 12 novembre 1974, en vertu de l'ordonnance d'audience GHR-1-74.

482. Voir en général W. Kilbourne, *Pipeline*, (1970).

483. Voir la plaidoirie de Ian Blue, avocat de l'ONE en Cour fédérale, le 19 août 1974, et le jugement subséquent du juge Mahoney dans *Union Gas Ltd c. TransCanada Pipelines Ltd*, [1974] 2 C.F. 313 ci-après appelé «L'arrêt Union Gas».

484. Voir la transcription de l'audience du 7 août 1974; déclaration assermentée de Robin Scott, déposée dans la requête de l'Ontario en

autorisation d'appeler, aux paragraphes 17, 18; jugement du juge Mahoney.

485. Transcription de l'audience à la p. 409, citée dans [1974] 2 C.F. p. 320.

486. *Id.*, à la p. 410.

487. *Id.*, aux pages 411, 412, citée dans [1974] 2 C.F. p. 320.

488. *Id.*, aux pages 423, 424, citée dans [1974] 2 C.F. p. 321.

489. Cette décision se fondait sur une opinion préalable du procureur de l'ONE, laquelle se fondait à son tour sur la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Re Cedarvale Tree Services Limited and Labourers International Union*, (1972), 22 D.L.R. (3d) 40.

490. Ordonnance du 15 août 1974.

491. *Supra*, note 479.

492. Voir la transcription de l'audience pp. 423, 424. Citée dans [1974] 2 C.F. p. 321.

493. Citation de S. A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, p. 301 ss (3e édition, 1973); *Denby c. Minister of Health*, [1936] 1 K.B. 337.

494. Citation de *R. c. Northumberland Compensation Appeal Tribunal, ex parte Shaw*, [1952], 1 K.B. 338.

495. Voir transcription de l'audience, 14 août 1974, pp. 828-30.

496. *Id.*, à la p. 146 — Gaz Métropolitain; et aux pages 94-97 — Pan Alberta Gas Limited.

497. Voir *Id.*, aux pages 147-159, 148, 152.

498. Voir *Id.*, aux pages 159-160 à propos des nouveaux achats faits par la TransCanada auprès de l'Alberta Gas, et à la page 161 à propos des réserves de l'Alberta Gas.

499. Voir *Re Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Company*, [1953] 2 R.C.S. 18; *Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers*, (1970), R.C.S., 425; *Anisminic Ltd c. Foreign Compensation Commission*, (1969), 2 A.C. 147.

500. Transcription de l'audience, à la p. 2.

501. *Id.*, à la p. 390.

502. *Id.*

503. Il s'agissait apparemment d'une tactique délibérée. Le procureur de la Union Gas pensait que la cause du requérant était plus forte si on plaidait préjudice matériel et déni de justice naturelle.

504. *R. c. Connel, ex parte* Hetton Bellbird Collieries Ltd, (1944) 69 C.L.R. 407 (High Court of Australia).

505. Surtout p. 423-424.

505a. L'avocat de l'Office, Monsieur Lamar, a cité à l'appui de cette thèse l'arrêt *C. N. R. c. Canada Steamship Lines* [1945] A.C. 204.

506. *Supra*, note 479 p. 22.

507. Voir Jugement No. T-2983-74, 21 août 1974, p. 3.

508. *Id.*

509. [1945] A.C. 204, cité dans [1974] 2 C.F. à la page 323.

510. *Id.*, p. 211.

511. [1974] 1 C.F. 22, aux pages 30 et 31.

512. Voir I. A. Blue, «The National Energy Board» 20, communication préparée pour le Séminaire sur l'énergie, Université d'Ottawa, Faculté de Droit, 1er mars 1974.

513. Voir p. ex. *Re Toronto Newspaper Guild and Globe Printing Company*, [1953] 2 R.C.S. 18; *Metropolitan Life Insurance Co. c. International Union of Operating Engineers, Local 796*, [1970] R.C.S. 425; *Padfield c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, 1968, A.C. 997.

514. Les arrêts *Globe Printing* et *Metropolitan Life, id.*

515. Comme dans l'arrêt *Globe Printing, ibidem*.

516. *Union Gas Company c. Sydenham Gas*, [1957], 7 D.L.R. (2d) 65 (CSC).

517. *Supra*, note 507, à la p. 10.

518. *Supra*, note 511.

519. Voir *Re Hooker Chemicals (Nanaimo) Ltd.*, (1970) 75 W.W.R. (NS) 356, refus d'information et occasion d'être entendu; *The Queen c. The City of Calgary*; *ex parte* Sanderson (1966) 53 D.L.R. (2d) 477 — contre-interrogatoire.

520. Voir *Bell c. Ontario Human Rights Commission*, [1970] 2 O.R. 672, 11 D.L.R. (3d) 658.

521. Décision, août 1974, à la p. 10.

522. *Id.*

523. *Id.*, aux pages 10 et 11.

524. En vertu des Règlements 1307 et 324 de la Cour fédérale.

525. En vertu des Règlements 324 et 325 de la Cour fédérale.

526. Certificat nº GC-52, 23 août 1974, condition 5.

527. *Supra*, note 521, pp. 12-13.

528. *Id.*

529. Voir TransCanada Pipelines Ltd, Rapport au gouverneur en conseil, mars 1960, pages 11 à 27.

530. Bill C-32, 1ère session, 30e législature, Parlement, 1974. Son prédécesseur, le Bill C-18, 2e session, 29e législature, 1974 s'est éteint avec la 29e législature. Le Bill C-18 ne contenait aucune disposition relative aux contrôle des prix de gaz canadien.

531. *Id.*, articles 48, 50, 51, 52.

532. C'est-à-dire sans compter les frais de transport du gaz utilisé au Canada hors de sa province d'origine. Voir art. 49.

533. *Hansard*, 31 octobre 1974, à la p. 917.

534. Le même problème s'est présenté dans la demande présentée par l'Interprovincial PipeLine Limited afin de prolonger son pipeline de Sarnia à Montréal. Voir l'étude de cas nº 2.

535. Des entrevues avec des membres de l'Office laissent entendre qu'à l'heure actuelle l'ONE n'aime pas inscrire des exigences détaillées dans les certificats, car on sent le besoin d'une certaine souplesse. En conséquence, il y a des conditions exigeant du requérant qu'il satisfasse à toutes les exigences écologiques «jugées nécessaires».

536. Cette introduction se fonde en partie sur le Rapport annuel de 1973 de l'Office, aux pages 19 à 27.

537. Voir audience conjointe en matière d'exportation de gaz, rapport au gouverneur en conseil, août 1970, pages 4 à 35.

538. Voir procès-verbal du Comité permanent des ressources naturelles et des travaux publics, 15 février 1973, page 1:7.

539. ONE, Rapport au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources au sujet de l'exportation du pétrole, octobre 1975, pages 1 et 2 (cité dans le présent rapport sous le titre: Rapport sur l'exportation de pétrole).

540. Voir Annexe I.

541. Entrevue avec des membres de l'Office et des avocats du contentieux.

542. Transcription de l'audience, page 2.

543. *Id.*, 3A.

544. Les questions posées par l'avocat de l'Office comprenaient un certain nombre de questions que lui avaient présentées d'autres parties à l'enquête.

545. Entrevue avec Monsieur W. A. Scotland, membre de l'ONE, le 8 novembre 1974.

546. Transcription de l'audience, page 1589.

547. *Id.*, à la p. 1601.

548. Voir Canadian Scientific Pollution and Environmental Control Society (SPEC), Vancouver.

550. Voir Rapport sur l'exportation de pétrole, à la p. 1-1.

551. Voir l'article intitulé «Oil Export to U.S. May Be Cut», le *Citizen* d'Ottawa, 21 octobre 1974, page 1.

552. Voir l'article intitulé «Ottawa Orders Gradual Cut-Off of Oil to U.S.», le *Globe and Mail* de Toronto, 23 novembre 1974, page 1. On avait apparemment eu connaissance du rapport plusieurs jours avant sa communication officielle au public. Voir l'Article intitulé «Oil Self-

sufficiency by 1982, Report Says», *Globe and Mail* de Toronto, 21 novembre 1974, page 1.

553. Voir Rapport sur l'exportation de pétrole, chapitres 4 et 6.

554. Voir Rapport sur l'exportation de pétrole, Annexe 4-IV. Voir aussi l'étude de cas n°. 2. La requérante, l'Interprovincial Pipeline Ltd, avait réussi à obtenir un ajournement *sine die* de l'audience pour le motif que les conséquences du rapport sur l'exportation du pétrole pouvaient avoir une influence sur la rentabilité du projet.

555. Par le moyen, entre autres, des rapports de l'ONE, comme le rapport intitulé «Limites possibles des approvisionnements en pétrole du Canada», décembre 1972, publié en février 1973.

556. Voir l'article intitulé «Oil Cut Off Brings Concern, Resignation in U.S.», le *Globe and Mail* de Toronto, 25 novembre 1974, page 1.

557. *Supra*, note 552.

558. «Limites possibles des approvisionnements en pétrole du Canada», *supra*, note 552, pages 18-19.

559. *Id.*, à la p. 19.

560. *Ibid.*

561. Voir page 161, *supra*.

562. Entrevue avec Monsieur J. G. Stabback, vice-président adjoint de l'ONE, le 20 septembre 1974. Voir le discours d'ouverture prononcé par Monsieur Stabback agissant comme président du comité, page 163, *supra*.

563. Selon l'avis du contentieux, l'article 14 paragraphe 2 établit la règle de fond alors que l'article 23 n'est qu'une disposition procédurale qui s'y rapporte. Entrevue avec M. Ian Blue, conseiller général adjoint, Office national de l'énergie.

564. «Rapport au sujet de l'exportation de pétrole».

565. *Loi sur l'ONE*, article 23.

566. Voir la déposition de l'honorable Donald Macdonald, devant le Comité permanent de la Chambre des communes, sur les ressources naturelles et les travaux publics, le 28 février 1974, 2:28.

567. En tenant pour acquis que l'audience se tient en vertu de la partie II de la *Loi sur l'ONE*, l'article 24 confère expressément à l'Office tous les pouvoirs que détiennent les commissaires en vertu de la partie I de la *Loi fédérale sur les enquêtes*.

568. Voir l'étude de cas n° 2.

569. 250,000 barils par jour ont été réservés pour le marché de Montréal à compter du 1er juillet 1975. Cependant l'Office et le Cabinet ont différé d'avis sur cette question. Voir page 10, *supra*.

570. Voir «Northern Assessment Group», (1974) 2 Northern Perspectives.

571. L'ordonnance n° MO-62-69 (DORS/70-20) en vertu de l'article 97(1) de la *Loi sur l'ONE* a appliqué la Partie IV de la Loi aux compagnies qui

avaient exploité des pipelines au moment de l'entrée en vigueur de la Loi.

572. *Id.*, art. 97, par (2).

573. *Id.*, articles 50, 52.

574. *Id.*, articles 52, 55.

575. *Northern and Central Gas Corporation Limited c. l'Office national de l'énergie* (1971) C.F. 149.

576. *Id.*, pages 166-167.

577. Motifs de la décision, janvier 1972, 3-9, 3-14.

578. C'est-à-dire la Federal Power Commission, voir *id.*, 3-13, 3-15.

579. *Id.*, 3-23, 3-24.

580. Dossier nº 8-9-1-1.

581. La permission d'en appeler de cette décision a par la suite été refusée par la Cour fédérale, division d'appel à deux des intervenants, la Saskatchewan Power Corporation et le procureur général de la Saskatchewan. Voir *Saskatchewan Power Corporation et le Procureur général de la Saskatchewan c. TransCanada Pipelines Limited*, non rapporté, C.A.F. nº 73-A-304, le 1er août 1973, le juge en chef Jackett, les juges Thurlow et Pratte.

582. DORS/73-273, 24 mai 1973. La procédure comprend essentiellement la présentation d'une preuve et de plaidoirie, écrite plutôt qu'orale. Il n'y a pas d'audience et pas de contre-interrogatoire. Voir les Règles de pratique et de procédures, article 5(2), 5(4).

583. Voir les motifs de la décision, mai 1973, 9-1, 9-2.

584. Entrevue avec les membres de l'Office et de la Direction des finances.

585. *Supra*, note 582.

586. Ordonnance nº MO-12-73.

587. Voir ordonnance EPO-1-73, 27 août 1973 et les motifs de la décision dans les procédures accélérées, août 1973, à la p. 10 (ordonnance TG-2-73).

588. On a refusé la demande d'accélération des procédures (ordonnance nº APO-1-73) et l'ordonnance nº RH-1-73 a fixé une date d'audience. Voir les motifs de la décision, octobre 1973.

589. Voir les motifs de la décision, octobre 1973.

590. Ordonnance d'audience nº RH-2-74, 21 mars 1974.

591. Voir transcription de l'audience, 4 juin 1974 pages 13 à 15.

592. En date du 25 juillet 1974.

593. Voir procès-verbal de la réunion du personnel et de l'Office au sujet de cette demande, 18 septembre 1974.

594. Selon des entrevues avec des membres de l'Office et du personnel.

595. Voir TransCanada PipeLines Limited, motifs de la décision, octobre 1974.

596. Voir les motifs de la décision, mai 1973.

597. Le temps qui s'est écoulé depuis le dépôt jusqu'à la décision dans cette demande relativement complexe a été de six mois et demi. L'étude de la première demande de la *TransCanada*, d'importance comparable, a duré deux ans et demi.

598. Voir les Règles de pratique et de procédure de l'ONE, article 2(1), telles que modifiée par DORS/73-273, 24 mai 1973.

599. Bien que du point de vue de la requérante elle n'ait pas donné le résultat escompté.

600. Particulièrement l'Industrial Gas Users Association.

DEPT. OF JUSTICE
MIN DE LA JUSTICE

NOV 0 4 2003

LIBRARY BIBLIOTHÈQUE
CANADA

Cette étude des politiques, des procédures et des usages
qui ont cours à l'office national de l'énergie
ainsi que l'analyse approfondie de cinq études de cas
ouvrent, pour la première fois,
une porte sur cet important organisme administratif fédéral;
elles font pénétrer le lecteur dans les bureaux de l'office
et le font assister à ses réunions ainsi qu'à ses audiences.