

**Mobil Oil Canada, Ltd., Gulf Canada Resources Limited, Petro-Canada Inc. and Chevron Canada Resources Limited** *Appellants*

v.

**Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board** *Respondent*

INDEXED AS: MOBIL OIL CANADA LTD. v. CANADA-NEWFOUNDLAND OFFSHORE PETROLEUM BOARD

File No.: 22948.

1993: November 30; 1994: February 24.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major J.J.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR NEWFOUNDLAND

*Oil and gas — Offshore exploration — Application for declaration of significant discovery — Application based upon results of offshore well which had been subject of earlier significant discovery declaration — Whether application made under s. 71(1) of the Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act requires drilling of fresh offshore well — Whether Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board must refer application to Oil and Gas Committee — Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, S.C. 1987, c. 3, ss. 47, 71(1), 124.*

*Administrative law — Duty to act fairly — Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board — Board chairman refusing to put application for declaration of significant discovery before Board because it was based upon results of offshore well which had been subject of earlier significant discovery declaration — Whether applicant was entitled to a hearing — If applicant's right to be heard was denied, whether remedies sought should be granted.*

The appellant companies, interest owners under a gas exploration licence, drilled an offshore well near the coast of Newfoundland in 1982. They later requested a "significant discovery declaration" ("SDD") in respect of that well and 41 surrounding sections under the

**Mobil Oil Canada, Ltd., Ressources Gulf Canada Limitée, Petro-Canada Inc. et Chevron Canada Resources Limited** *Appelantes*

c.

**Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers** *Intimé*

RÉPERTORIÉ: MOBIL OIL CANADA LTD. c. OFFICE CANADA—TERRE-NEUVE DES HYDROCARBURES EXTRACÔTIERS

N° du greffe: 22948.

1993: 30 novembre; 1994: 24 février.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE TERRE-NEUVE

*Pétrole et gaz — Exploration extracôtière — Demande de déclaration de découverte importante — Demande fondée sur les résultats d'un puits extracôtier ayant déjà fait l'objet d'une déclaration de découverte importante — Une demande déposée en vertu de l'art. 71(1) de la Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada—Terre-Neuve exige-t-elle le forage d'un nouveau puits extracôtier? — L'Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers doit-il renvoyer la demande au Comité des hydrocarbures? — Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada—Terre-Neuve, L.C. 1987, ch. 3, art. 47, 71(1), 124.*

*Droit administratif — Obligation d'agir équitablement — Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers — Refus du président de l'Office de soumettre à l'Office la demande de déclaration de découverte importante parce qu'elle était fondée sur les résultats d'un puits extracôtier ayant déjà fait l'objet d'une déclaration de découverte importante — La requérante avait-elle droit à une audience? — S'il y a eu négation du droit de la requérante d'être entendue, les redressements recherchés devraient-ils être accordés?*

Les sociétés appelantes, titulaires d'un permis de prospection gazière, ont foré un puits extracôtier près des côtes de Terre-Neuve en 1982. Elles ont plus tard demandé une «déclaration de découverte importante» («DDI») à l'égard de ce puits et de 41 sections environ-

*Canada Oil and Gas Act*, which governed offshore activity at the time, but the Minister of Energy, Mines and Resources made an SDD covering only 11 sections. In 1990, after the *Canada Oil and Gas Act* was repealed, the companies applied to the Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board, pursuant to s. 71 of the *Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act* (the "*Implementation Act*"), for an SDD comprising 25 sections, 19 of which were part of the original SDD application. Section 71(1) provides in part that "where a significant discovery has been made on any portion of the offshore area" described in an exploration licence, the "Board shall, on the application of the interest holder . . . make a written declaration of significant discovery" based upon "reasonable grounds". The Chairman of the Board responded by letter that the application would not be put before the Board because any application for an additional significant discovery would have to be based upon the results of a fresh well. Since the 1990 application was based upon the original well, it could not be considered a bona fide application pursuant to s. 71. The companies applied to the Newfoundland Supreme Court, Trial Division seeking an order in the nature of *certiorari* to quash the Chairman's decision, and an order in the nature of *mandamus* to compel the Board to consider the 1990 application in accordance with s. 124 of the *Implementation Act*, which defines the nature of an oral hearing that may take place before the Oil and Gas Committee. The trial judge held that the companies did not receive the required hearing in respect of their 1990 application and the requested orders issued. The Board appealed. The Newfoundland Court of Appeal affirmed the trial judge's *certiorari* decision, but varied the *mandamus* order. The court held that the companies were entitled to an initial hearing before the Board, not the Committee. The companies appealed, and the Board cross-appealed.

nantes en vertu de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, qui régissait les activités extracôtières à l'époque, mais le ministre de l'Énergie des Mines et des Ressources a fait une DDI couvrant seulement 11 sections. En 1990, après l'abrogation de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, les sociétés ont demandé à l'Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers, en application de l'art. 71 de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada—Terre-Neuve* (la «*Loi de mise en œuvre*»), une DDI comprenant 25 sections, dont 19 avaient été visées par la demande initiale. Le paragraphe 71(1) prévoit notamment que «l'Office, sur demande à lui faite par le titulaire intéressé [ . . . ], fait par écrit une déclaration de découverte importante portant sur les parties de la zone» décrites dans un permis de prospection, en se fondant sur des «motifs sérieux». Le président de l'Office a répondu par lettre disant que la demande ne serait pas soumise à l'Office parce que toute demande visant une découverte importante additionnelle devrait être fondée sur les résultats d'un nouveau puits. Parce que la demande de 1990 se fondait sur le puits initial, elle ne pouvait être considérée comme une demande valable faite en vertu de l'art. 71. Les sociétés ont demandé à la Cour suprême de Terre-Neuve, Section de première instance, la délivrance d'une ordonnance tenant d'un *certiorari* qui annulerait la décision du président ainsi que la délivrance d'une ordonnance tenant d'un *mandamus* qui forcerait l'Office à examiner la demande de 1990 conformément à l'art. 124 de la *Loi de mise en œuvre*, qui précise la nature de l'audience qui peut avoir lieu devant le Comité des hydrocarbures. Le juge de première instance a conclu que les sociétés n'avaient pas bénéficié de l'audience requise concernant leur demande de 1990, et les ordonnances sollicitées ont été rendues. L'Office a interjeté appel. La Cour d'appel de Terre-Neuve a confirmé la décision du juge de première instance concernant le *certiorari*, mais a modifié l'ordonnance de *mandamus*. La cour a statué que les sociétés avaient droit à une audience initiale devant l'Office et non devant le Comité. Les sociétés ont formé un pourvoi et l'Office, un pourvoi incident.

*Held:* The appeal should be dismissed and the cross-appeal allowed.

An SDD application under s. 71(1) of the *Implementation Act* must involve an offshore well which has never been the subject of an earlier SDD. It is clear that under the *Canada Oil and Gas Act*, new SDDs required a well to be drilled, and amendments required further drilling. The "further drilling" requirement to amend the areal extent of an existing SDD has been largely preserved in s. 71(4) of the *Implementation Act* and

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté et le pourvoi incident est accueilli.

Une demande de DDI fondée sur le par. 71(1) de la *Loi de mise en œuvre* doit porter sur un puits extracôtier qui n'a jamais fait l'objet d'une DDI. Il est clair que, sous la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, une nouvelle DDI exigeait le forage d'un puits et qu'il fallait des forages subséquents pour que des modifications puissent y être apportées. L'exigence de «forages subséquents» pour modifier le périmètre visé par une DDI existante a

strongly suggests that the traditional well requirement is part of the new scheme. Further, if amendments to an existing SDD could be achieved using s. 71(1), s. 71(4) would be rendered meaningless. Section 47 of the *Implementation Act* also supports the conclusion that a well requirement exists for s. 71(1) SDD applications. That section indicates that a significant discovery occurs only once in respect of a particular geological feature. The reference to the "first well" in s. 47 is intended to mean the "first and only well" existing at the time of an SDD application. The companies' 1990 application in this case could not have succeeded as a matter of law since it was in substance an application to amend the earlier SDD based upon the first well. The 1990 application should not be treated in a special way because the earlier SDD was obtained under the *Canada Oil and Gas Act*. Under s. 127(2) of the *Implementation Act*, pre-existing SDDs, like SDDs arising under s. 71, are amendable only upon "further drilling" pursuant to s. 71(4).

When a significant discovery application is submitted to the Board by an interest holder pursuant to s. 71(1) of the *Implementation Act*, the Board is required to refer the application to the independent Oil and Gas Committee at the instance of the applicant whenever technical decisions are at issue. The language of s. 71, in particular the phrase "subject to section 124" in s. 71(1), (2) and (4), indicates that SDD decisions by the Board which involve technical considerations presuppose the potential involvement of the Committee. Section 124 of the *Implementation Act* permits a significant inquiry into whether "reasonable grounds" for an SDD exist for the purposes of s. 71(1) and provides some assurance that interest holders have ample opportunity to prove an entitlement objectively before the Committee. Although the Committee thus has a leading role to play, the Board and its agents can exercise a residual authority in respect of s. 71(1) applications. Here, the question of whether an SDD application can be made in the absence of a fresh well is a non-technical issue which could not have benefited from Committee input. The Board therefore had jurisdiction to reject the 1990 application on a preliminary basis, without permitting a Committee reference.

The impugned decision, however, did not respect the principles of natural justice. The "final nature" of the s.

été largement préservée au par. 71(4) de la *Loi de mise en œuvre* et donne fortement à entendre que l'exigence traditionnelle en matière de puits fait partie du nouveau régime. De plus, si on peut modifier une DDI existante en utilisant le par. 71(1), le par. 71(4) perdrait tout sens. L'article 47 de la *Loi de mise en œuvre* appuie également la conclusion qu'il existe une exigence en matière de puits pour les demandes de DDI faites en vertu du par. 71(1). Cette disposition indique qu'il ne peut y avoir qu'une découverte par structure géologique particulière. En mentionnant le «premier puits» à l'art. 47, on a voulu parler du «premier et seul puits» existant au moment d'une demande de DDI. La demande de 1990 en l'espèce n'aurait pas pu réussir sur le plan juridique puisqu'il s'agissait essentiellement d'une demande de modification de la DDI antérieure fondée sur le premier puits. La demande de 1990 ne devrait pas être traitée d'une façon particulière parce que la DDI antérieure a été obtenue en vertu de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*. En vertu du par. 127(2) de la *Loi de mise en œuvre*, les DDI préexistantes, comme les DDI obtenues en vertu de l'art. 71, ne peuvent être modifiées qu'après «d'autres forages» conformément au par. 71(4).

Lorsqu'une demande relative à une découverte importante est soumise à l'Office par le titulaire intéressé, en application du par. 71(1) de la *Loi de mise en œuvre*, l'Office est tenu de déférer la demande à un comité indépendant, le Comité des hydrocarbures, sur les instances du requérant chaque fois que des décisions techniques sont en cause. Le texte de l'art. 71, en particulier les expressions «sous réserve de l'article 124» et «assujetti à l'art. 124» des par. 71(1), (2) et (4) indiquent que les décisions de l'Office en matière de DDI qui comportent des considérations techniques présupposent la participation possible du Comité. L'article 124 de la *Loi de mise en œuvre* permet de procéder à une enquête poussée sur la question de savoir si une DDI est fondée sur des «motifs sérieux» aux fins du par. 71(1) et assure jusqu'à un certain point que les titulaires intéressés ont amplement l'occasion d'établir objectivement leur droit devant le Comité. Bien que le Comité ait ainsi un rôle de premier plan à jouer, l'Office et ses représentants peuvent exercer un pouvoir résiduel à l'égard des demandes fondées sur le par. 71(1). En l'espèce, la question de savoir si une demande de DDI peut être faite en l'absence d'un nouveau puits est une question non technique à laquelle la participation du Comité n'aurait pas permis de mieux répondre. L'Office avait donc compétence pour rejeter de façon préliminaire la demande de 1990, sans permettre un renvoi au Comité.

La décision contestée de l'Office ne respecte cependant pas les principes de justice naturelle. La «nature

71(1) decisions, the important relationship between the Board and the interest owners, and the effect of the s. 71(1) decisions on the interest owners' investment, gave rise to a duty to act fairly on the part of the Board. A right of procedural fairness could also be inferred from the statutory regime itself. Indeed, it would be inconsistent with the overall concern for procedure in s. 124 to suppose that the Board could reject a novel legal argument without affording the applicant any procedural protection. While the *Implementation Act* absolutely cannot support the novel interpretation of s. 71(1) advocated by the companies, it goes too far to pretend that they did not deserve a full hearing, which could have been effected in writing, in respect of this interpretation. The Chairman's response was the product of an improper subdelegation of the Board's authority which effectively interrupted the companies' procedural guarantees. However, the exceptional circumstances of this case involve a heightened regard for finality and judicial economy. Under these circumstances, it is appropriate to withhold the discretionary remedies sought by the companies. It would be nonsensical to quash the Chairman's decision and to compel the Board to consider the companies' 1990 application now, since the Board would be bound in law to reject that application by the decision of this Court.

définitive» des décisions fondées sur le par. 71(1), l'importante relation entre l'Office et les titulaires de permis et l'effet sur l'investissement des titulaires des décisions fondées sur le par. 71(1) donnent naissance à une obligation d'agir équitablement de la part de l'Office. Un droit à l'équité procédurale pourrait également être inféré du régime législatif lui-même. En fait, il serait contraire à la préoccupation globale en matière de procédure que contient l'art. 124 de supposer que l'Office pourrait rejeter un argument juridique nouveau sans fournir aucune protection procédurale au requérant. Bien que la *Loi de mise en œuvre* ne puisse absolument pas étayer l'interprétation nouvelle du par. 71(1) préconisée par les sociétés, il ne faut pas aller jusqu'à prétendre qu'elles ne méritaient pas une audience complète qui aurait pu avoir lieu par écrit, relativement à cette interprétation. La réponse du président était le fruit d'une subdélégation irrégulière du pouvoir de l'Office, qui a effectivement court-circuité les garanties procédurales des sociétés. Cependant, les circonstances exceptionnelles de l'espèce impliquent un souci plus grand à l'égard de la solution définitive des litiges et des impératifs de l'économie judiciaire. Dans ces circonstances, il convient de ne pas accorder les redressements discretionnaires demandés par les sociétés. Il serait absurde d'annuler la décision du président et de forcer l'Office à examiner maintenant la demande présentée par les sociétés en 1990 étant donné que l'Office serait juridiquement tenu de rejeter cette demande, en raison de l'arrêt de notre Cour.

### Cases Cited

**Referred to:** *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735; *Homex Realty and Development Co. v. Corporation of the Village of Wyoming*, [1980] 2 S.C.R. 1011; *Haretkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561; *R. v. Monopolies and Mergers Commission*, [1986] 1 W.L.R. 763.

### Statutes and Regulations Cited

*Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act*, S.C. 1987, c. 3, ss. 2 "fundamental decision", 17(1), 30, 47 "significant discovery", "significant discovery area", 51, 69, 70(1), 71(1), (2), (4), 96, 119 "exploratory well", 124, 127(2), 142(1), (2).

*Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation (Newfoundland) Act*, S.N. 1986, c. 37.

### Jurisprudence

**Arrêts mentionnés:** *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Homex Realty and Development Co. c. Corporation of the Village of Wyoming*, [1980] 2 R.C.S. 1011; *Haretkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *R. c. Monopolies and Mergers Commission*, [1986] 1 W.L.R. 763.

### Lois et règlements cités

Arrêté n° 0-6 (1986) sur des déclarations de découvertes importantes, TR/86-156.

*Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation (Newfoundland) Act*, S.N. 1986, ch. 37.

*Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada—Terre-Neuve*, L.C. 1987, ch. 3, art. 2 «décision majeure», 17(1), 30, 47 «découverte importante»,

*Canada Oil and Gas Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 81 [rep. 1986, c. 45, s. 130], s. 44(1), (3).  
*Declarations of Significant Discoveries Order No. 0-6 (1986)*, SI/86-156.

«périmètre de découverte importante», 51, 69, 70(1), 71(1), (2), (4), 96, 119 «puits d'exploration», 124, 127(2), 142(1), (2).  
*Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 81 [abr. 1986, ch. 45, art. 130], art. 44(1), (3).

### Authors Cited

Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, 2nd Sess., 33rd Parl., March 2, 1987, p. 3707.  
 Canada. House of Commons. Legislative Committee on Bill C-6. *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 1, November 4, 1986, p. 1:48.  
 Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Translated by Katherine Lippel, John Philpot and William Schabas. Cowansville: Yvon Blais, 1991.  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.  
*Oxford English Dictionary*, vol. IV, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989, "discovery".  
 Wade, William, Sir. *Administrative Law*, 6th ed. Oxford: Clarendon Press, 1988.

### Doctrine citée

Canada. Chambre des communes. Comité législatif sur le projet de loi C-6. *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 1, le 4 novembre 1986, p. 1:48.  
 Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, 2<sup>e</sup> sess., 33<sup>e</sup> lég., le 2 mars 1987, p. 3707.  
 Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2<sup>e</sup> éd. Cowansville: Yvon Blais, 1990.  
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.  
*Oxford English Dictionary*, vol. IV, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989, «discovery».  
 Wade, William, Sir. *Administrative Law*, 6th ed. Oxford: Clarendon Press, 1988.

APPEAL from a judgment of the Newfoundland Court of Appeal (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 95, 301 A.P.R. 95, dismissing the Board's appeal but varying the mandamus order made by Wells J. (1990), 87 Nfld. & P.E.I.R. 58, 271 A.P.R. 58. Appeal dismissed and cross-appeal allowed.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de Terre-Neuve (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 95, 301 A.P.R. 95, qui a rejeté l'appel de l'Office mais a modifié l'ordonnance de *mandamus* rendue par le juge Wells (1990), 87 Nfld. & P.E.I.R. 58, 271 A.P.R. 58. Pourvoi rejeté et pourvoi incident accueilli.

*Michael F. Harrington, Q.C.*, for the appellants.

*Michael F. Harrington, c.r.*, pour les appelantes.

*T. B. Smith, Q.C.*, and *Angus Taylor*, for the respondent.

*T. B. Smith, c.r.*, et *Angus Taylor*, pour l'intimé.

The judgment of the Court was delivered by

Version française du jugement de la Cour rendu par

IACOBUCCI J. — The legislative context of this appeal is the statutory regime which governs petroleum exploration and development in the Newfoundland offshore region. In brief, a group of resource companies sought a kind of statutory interest in respect of an offshore area. Those companies failed to acquire the interest sought, and they allege that they were entitled to a hearing which they did not receive. In response, the regula-

LE JUGE IACOBUCCI — Le présent pourvoi a pour cadre législatif le régime applicable à la prospection et à la mise en valeur des hydrocarbures dans la zone extracôtière de Terre-Neuve. En bref, un groupe de sociétés d'exploitation de ressources ont demandé qu'un genre de titre légal leur soit accordé à l'égard d'un périmètre extracôtier. N'ayant pas réussi à obtenir le titre demandé, elles allèguent qu'on ne leur a pas accordé l'audience à

tory board which controls the issuance of offshore interests submits that the resource companies were treated justly, and invites this Court to determine whether the kind of interest sought can properly be acquired in the absence of a new offshore well.

### I. Facts

Mobil Oil Canada, Ltd., Gulf Canada Resources Limited, Petro-Canada Inc. and Chevron Canada Resources Limited (the "companies") are interest owners under Gas Exploration Licence 288. As owners, they are entitled to search for oil and gas in a defined portion of the continental shelf located off the coast of Newfoundland. Mobil Oil Canada, Ltd. ("Mobil Oil") is the operator responsible for exploration and lands administration.

The Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board (the "Board") is a body established by complementary federal and provincial legislation. The *Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act*, S.C. 1987, c. 3, and *The Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation (Newfoundland) Act*, S.N. 1986, c. 37, jointly invest the Board with jurisdiction in respect of the scheme governing offshore hydrocarbon exploration and development. When it is necessary to make statutory references in these reasons, I will, for the sake of convenience, refer only to the federal *Implementation Act*.

In 1982, the companies drilled a well as permitted by Exploration Licence 288. That well is known as the Nautilus C-92 discovery well (the "Nautilus well"). Offshore activity was, at the time, governed by the *Canada Oil and Gas Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 81, and the Canada Oil and Gas Lands Administration ("COGLA") was charged with the statute's administration.

laquelle elles avaient droit. En réponse, l'office de réglementation responsable de la délivrance des titres extracôtiers soutient que les sociétés en question ont été traitées justement et il invite notre Cour à déterminer si le genre de titre demandé peut à bon droit s'acquérir en l'absence d'un nouveau puits extracôtier.

### *b* I. Les faits

Mobil Oil Canada, Ltd., Ressources Gulf Canada Limitée, Petro-Canada Inc. et Chevron Canada Resources Limited (les «sociétés») sont titulaires du permis de prospection gazière 288. À ce titre, elles ont le droit de faire de la prospection pétrolière et gazière dans une partie définie du plateau continental au large des côtes de Terre-Neuve. C'est Mobil Oil Canada, Ltd. («Mobil Oil») qui assume la responsabilité des opérations de prospection et de gestion foncière.

L'Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers (l'«Office») est un organisme établi par deux lois complémentaires, une loi fédérale et une loi provinciale. La *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada—Terre-Neuve*, L.C. 1987, ch. 3, et *The Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation (Newfoundland) Act*, S.N. 1986, ch. 37, confèrent conjointement à l'Office compétence en matière de régime applicable à la prospection et à la mise en valeur des hydrocarbures extracôtiers. Lorsqu'il sera nécessaire, dans les présents motifs, de se reporter aux textes législatifs, je parlerai uniquement, pour des motifs de commodité, de la *Loi de mise en œuvre fédérale*.

En 1982, les sociétés ont foré un puits comme le leur permettait le permis de prospection 288. Ce puits est connu sous le nom de puits de découverte Nautilus C-92 (le «puits Nautilus»). À l'époque, les activités extracôticières étaient régies par la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 81, dont l'application relevait de l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada («APGTC»).

In 1984, the following events occurred. On June 6, the companies requested a "significant discovery declaration" ("SDD") in respect of the Nautilus well and 41 surrounding sections. Briefly, an SDD is sought because an SDD licence, unlike an exploration licence, is not statutorily limited to a fixed term, and because an SDD is a necessary step along the road to production. On June 22, COGLA advised the companies that a 14 section SDD would be recommended to the Minister of Energy, Mines and Resources (the "Minister"). In response, on July 20, the companies resubmitted their SDD application seeking 30 sections. In apparent agreement, COGLA, on August 13, informed the companies that a 30 section SDD would be recommended, but an SDD did not immediately issue.

In 1986, based on "a review of more recent technical evidence", COGLA revised its opinion and informed the companies that it would recommend an SDD with respect to 11 sections only. The Minister, acting upon this recommendation, made an SDD for 11 sections by way of statutory instrument in the same year: *Declarations of Significant Discoveries Order No. 0-6 (1986)*, SI/86-156, August 20, 1986. In response, Mobil Oil asked the Minister to review the matter, to exercise his discretion, and to include 30 sections in the SDD, but the Minister refused. The companies unsuccessfully applied for a writ of *certiorari* to quash the Minister's SDD decision in the Federal Court Trial Division: *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)* (1990), 35 F.T.R. 50.

In 1990, after the *Canada Oil and Gas Act* was repealed, the companies applied to the Board under the new statutory regime for an SDD of 25 sections. Nineteen of the 25 sections had been part of the 1986 application. In the court of first instance, Wells J. stated that the area described in the 1990

Les événements suivants se sont déroulés en 1984. Le 6 juin, les sociétés ont demandé une «déclaration de découverte importante» («DDI») à l'égard du puits Nautilus et de 41 sections environnantes. En bref, on demande une DDI parce que, contrairement à un permis de prospection, une attestation de découverte importante n'est pas légalement limitée à une période déterminée et parce qu'une DDI est une étape nécessaire dans le cheminement vers la production. Le 22 juin, l'APGTC a avisé les sociétés qu'elle recommanderait au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources (le «Ministre») de faire une DDI relativement à 14 sections. Les sociétés ont réagi en réitérant, le 20 juillet, leur DDI à l'égard, cette fois, de 30 sections. Apparemment d'accord, l'APGTC a, le 13 août, informé les sociétés qu'elle recommanderait de faire une DDI à l'égard de 30 sections, mais aucune DDI n'a suivi immédiatement.

En 1986, se fondant sur [TRADUCTION] «un examen d'éléments de preuve techniques plus récents», l'APGTC a changé d'avis et a informé les sociétés qu'elle ne recommanderait une DDI qu'à l'égard de 11 sections seulement. Sur la foi de cette recommandation, le Ministre a, la même année, par voie de texte réglementaire, fait une DDI relativement à 11 sections: *Arrêté n° 0-6 (1986) sur des déclarations de découvertes importantes*, TR/86-156, 20 août 1986. En réponse, Mobil Oil a demandé au Ministre de revoir la question, d'exercer son pouvoir discrétionnaire et d'inclure 30 sections dans la DDI, ce que le Ministre a refusé de faire. Les sociétés ont demandé sans succès un bref de *certiorari* en vue de faire annuler par la Section de première instance de la Cour fédérale la décision du Ministre relative à la DDI: *Mobil Oil Canada Ltd. c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)* (1990), 35 F.T.R. 50.

En 1990, après l'abrogation de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, les sociétés se sont fondées sur le nouveau régime législatif en vigueur pour demander à l'Office de faire une DDI à l'égard de 25 sections. Dix-neuf de ces 25 sections avaient été visées par la demande de 1986. En pre-

proposal “is in close proximity to a previously declared [SDD] awarded to Mobil, and very nearly surrounds it”.

The Chairman of the Board responded by letter to the 1990 proposal and stated that it would not be put before the Board “[b]ecause any application for an additional significant discovery would have to be based upon the results of a well other than Nautilus C-92 and because no additional well has been drilled, your letter, which is based upon the Nautilus C-92 well, cannot be considered a bona fide application pursuant to [s.] 71” of the federal *Implementation Act*.

After receiving the Chairman’s letter, the companies applied to the Newfoundland Supreme Court, Trial Division seeking an order in the nature of *certiorari* to quash the decision evident in the Chairman’s letter, and an order in the nature of *mandamus* to compel the Board to consider the 1990 proposal in accordance with s. 124 of the federal *Implementation Act*. Briefly, s. 124 defines the nature of an oral hearing which may take place before the independent Oil and Gas Committee (the “Committee”).

The trial judge held that the companies did not receive the required hearing in respect of their 1990 proposal. The requested orders in the nature of *certiorari* and *mandamus* issued: (1990), 87 Nfld. & P.E.I.R. 58, 271 A.P.R. 58. The Board appealed. The Newfoundland Court of Appeal affirmed the trial judge’s *certiorari* decision, but varied the *mandamus* order. The court held that the companies were entitled to an initial hearing before the Board, not the Committee: (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 95, 301 A.P.R. 95. The companies appealed, and the Board cross-appealed.

mière instance, le juge Wells a déclaré que la zone décrite dans la proposition de 1990 [TRADUCTION] «est à proximité d’une zone visée [par une DDI] antérieurement accordée à Mobil, et l’enserme de très près».

Le président de l’Office a répondu à la proposition de 1990 par lettre dans laquelle il a déclaré que cette proposition ne serait pas soumise à l’Office [TRADUCTION] «[p]arce que toute demande visant une découverte importante additionnelle devrait être fondée sur les résultats d’un puits autre que le Nautilus C-92 et parce qu’aucun puits additionnel n’a été foré, votre lettre, qui se fonde sur le puits Nautilus C-92, ne peut être considérée comme une demande valable faite en vertu [de l’] art. 71» de la *Loi de mise en œuvre* fédérale.

Après avoir reçu la lettre du président, les sociétés ont demandé à la Cour suprême de Terre-Neuve, Section de première instance, la délivrance d’une ordonnance tenant d’un *certiorari* qui annulerait la décision qui ressortait de cette lettre ainsi que la délivrance d’une ordonnance tenant d’un *mandamus* qui forcerait l’Office à examiner la proposition de 1990 conformément à l’art. 124 de la *Loi de mise en œuvre* fédérale. Bref, l’art. 124 précise la nature de l’audience qui peut avoir lieu devant un comité indépendant, le Comité des hydrocarbures (le «Comité»).

Le juge de première instance a conclu que les sociétés n’avaient pas bénéficié de l’audience requise concernant leur proposition de 1990. Les ordonnances tenant d’un *certiorari* et d’un *mandamus* qui avaient été sollicitées ont été rendues: (1990), 87 Nfld. & P.E.I.R. 58, 271 A.P.R. 58. L’Office a interjeté appel. La Cour d’appel de Terre-Neuve a confirmé la décision du juge de première instance concernant le *certiorari*, mais a modifié l’ordonnance de *mandamus*. La cour a statué que les sociétés avaient droit à une audience initiale devant l’Office et non devant le Comité: (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 95, 301 A.P.R. 95. Les sociétés ont formé un pourvoi et l’Office, un pourvoi incident.



## II. Relevant Statutory Provisions

*Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act*, S.C. 1987, c. 3, ss. 47, 71(1), (2), (4), 124, 127(2)

47. In this Part,

“significant discovery” means a discovery indicated by the first well on a geological feature that demonstrates by flow testing the existence of hydrocarbons in that feature and, having regard to geological and engineering factors, suggests the existence of an accumulation of hydrocarbons that has potential for sustained production;

“significant discovery area” means, in relation to a declaration of significant discovery made pursuant to subsection 71(1) or (2), those portions of the offshore area described in the declaration.

71. (1) Subject to section 124, where a significant discovery has been made on any portion of the offshore area that is subject to an interest or a share therein held in accordance with section 66, the Board shall, on the application of the interest holder of the interest or the share thereof made in the form and manner and containing such information as may be prescribed, make a written declaration of significant discovery in relation to those portions of the offshore area in respect of which there are reasonable grounds to believe that the significant discovery may extend.

(2) Where a significant discovery has been made on any portion of the offshore area, the Board may, by order subject to section 124, make a declaration of significant discovery in relation to those portions of the offshore area in respect of which there are reasonable grounds to believe the significant discovery may extend.

(4) Subject to subsection (5), where a declaration of significant discovery is made pursuant to subsection (1) or (2) and, based on the results of further drilling, there are reasonable grounds to believe that a discovery is not a significant discovery or that the portions of the offshore area to which the significant discovery extends

## II. Dispositions législatives pertinentes

*Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada—Terre-Neuve*, L.C. 1987, ch. 3, art. 47, 71(1), (2), (4), 124, 127(2)

47. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

«découverte importante» Découverte faite par le premier puits qui, pénétrant une structure géologique particulière, y met en évidence, d'après des essais d'écoulement, l'existence d'hydrocarbures et révèle, compte tenu de facteurs géologiques et techniques, l'existence d'une accumulation de ces substances offrant des possibilités de production régulière.

«périmètre de découverte importante» Les périmètres de la zone extracôtière objet d'une découverte importante et décrits dans une déclaration faite sous le régime des paragraphes 71(1) ou (2).

71. (1) Sous réserve de l'article 124, l'Office, sur demande à lui faite par le titulaire intéressé et établie sur formulaire, selon les modalités réglementaires, fait par écrit une déclaration de découverte importante portant sur les parties de la zone visées par un titre, ou une fraction visée à l'article 66, où la découverte a été faite, s'il existe des motifs sérieux de les croire objet de la découverte.

(2) L'Office peut, par arrêté assujéti à l'article 124, faire une déclaration de découverte importante portant sur les parties où la découverte a été faite, s'il existe des motifs sérieux de les croire objet de la découverte.

(4) Sous réserve du paragraphe (5), s'il y a des motifs sérieux de croire, d'après les résultats d'autres forages, qu'une découverte n'est pas importante ou que les parties en cause diffèrent du périmètre de découverte importante, l'Office peut, sous réserve de l'article 124 et compte tenu des circonstances, modifier la déclaration

differ from the significant discovery area, the Board may, subject to section 124 and as appropriate in the circumstances,

(a) amend the declaration of significant discovery by increasing or decreasing the significant discovery area; or <sup>a</sup>

(b) revoke the declaration.

**124.** (1) In this section, "Committee" means the Oil and Gas Committee established by Part III. <sup>b</sup>

(2) The Board shall, not less than thirty days before making any order or decision or taking any action in respect of which it is expressly stated in this Part to be subject to this section, give notice in writing to the persons the Board considers to be directly affected by the proposed order, decision or action. <sup>c</sup>

(3) Any person receiving a notice under subsection (2) may, in writing, request a hearing within the thirty day period referred to in that subsection and, on receipt of such a request, the Board shall direct the Committee to appoint a time and place for a hearing and give notice thereof to the person who requested the hearing. <sup>d</sup>

(4) Any person requesting a hearing under subsection (3) may make representations and introduce witnesses and documents at the hearing. <sup>e</sup>

(5) For the purposes of a hearing requested under subsection (3), the Committee has, regarding the attendance, swearing and examination of witnesses and the production and inspection of documents, all such powers, rights and privileges as are vested in a superior court of record. <sup>f</sup>

(6) On the conclusion of the hearing, the Committee shall submit to the Board its recommendations concerning the proposed order, decision or action of the Board, together with the evidence and other material that was before the Committee. <sup>g</sup>

(7) Before making any order or decision or taking any action in respect of which a hearing has been held, the Board shall consider the recommendations of the Committee. <sup>h</sup>

(8) Where an order, decision or action referred to in subsection (2) is made or taken, the Board shall notify the person who requested a hearing in respect of the order, decision or action under subsection (3) and, on request by that person, publish or make available to that person the reasons for the order, decision or action. <sup>i</sup>

en vue d'agrandir ou réduire le périmètre ou annuler la déclaration.

**124.** (1) Pour l'application du présent article, «Comité» désigne le Comité des hydrocarbures constitué par la partie III. <sup>b</sup>

(2) Au moins trente jours avant de prendre un arrêté, une décision ou toute autre mesure dont la présente partie assujettit expressément la prise au présent article, l'Office en donne un avis écrit aux personnes qu'il estime directement touchées par la mesure. <sup>c</sup>

(3) La partie qui reçoit l'avis peut demander, par écrit, dans le délai de trente jours prévu au paragraphe (2), la tenue d'une audience; l'Office, sur réception de la demande, enjoint au Comité de fixer la date, l'heure et le lieu de l'audience et en avise le requérant. <sup>d</sup>

(4) Le requérant peut, à l'audience, faire des observations, produire des documents et faire entendre des témoins. <sup>e</sup>

(5) Pour l'enquête, le Comité, en ce qui concerne la comparution, la prestation des serments et l'interrogatoire des témoins, la production et l'examen de documents, a tous les pouvoirs, droits et privilèges d'une cour supérieure d'archives. <sup>f</sup>

(6) À la fin de l'enquête, le Comité remet ses conclusions à l'Office quant aux mesures à prendre ainsi que les éléments de preuve et autres pièces en sa possession. <sup>g</sup>

(7) Avant de prendre quelque mesure à la suite de l'audience, l'Office tient compte des recommandations du Comité. <sup>h</sup>

(8) Le ministre avise le requérant de la mesure et, à la demande de celui-ci, en rend les motifs publics ou accessibles. <sup>i</sup>

(9) An order, decision or action referred to in subsection (2) takes effect as of

(a) the day that immediately follows the last day of the thirty day period referred to in that subsection, where no hearing is requested under subsection (3);<sup>a</sup>  
or

(b) the day that the order or decision is made or the action is taken by the Board, where a hearing is requested under subsection (3).

(10) Any order, decision or action in respect of which a hearing is held under this section is subject to review and to be set aside by the Trial Division of the Supreme Court of Newfoundland.

### 127. . . .

(2) Where a declaration of significant discovery was made under section 44 of the *Canada Oil and Gas Act* and is in force on the coming into force of this section, it continues in force as it were made pursuant to section 71 of this Part.<sup>d</sup>

### III. Judgments Below

#### *Newfoundland Supreme Court, Trial Division*

Wells J. asked whether the Board had satisfied ss. 71 and 124 of the federal *Implementation Act*.<sup>f</sup> He said it is implicit in the words of s. 71(1), viz., “where a significant discovery has been made”, that someone must decide whether a “significant discovery” exists as a preliminary matter. Wells J. said the Board advocated a “threshold test”, pursuant to which s. 71(1) applications can be disregarded unless a well has been drilled, but he found no statutory authority for such a test. He denied that an overwhelming number of applications based on insufficient and inadequate technical information would arise in the absence of a threshold test. Therefore, Wells J. held that the s. 71(1) applicant is the one who should initially conclude that a significant discovery has been made. Once this occurs, “[t]he Board is then required to consider the application in some manner” (p. 66). In the alternative, Wells J. held that, even if a thresh-

(9) La mesure prend effet à la dernière des dates suivantes:

a) le lendemain de l’expiration du délai prévu au paragraphe (2), dans le cas où aucune audition n’est demandée en vertu du paragraphe (3);

b) la date de la prise de la mesure, dans le cas contraire.

(10) La mesure objet d’une audition au titre du présent article peut être révisée et annulée par la division de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve.

### 127. . . .

(2) Les déclarations de découverte importante faites sous le régime de l’article 44 de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada* et valides lors de l’entrée en vigueur du présent article sont maintenues en état de validité comme si elles avaient été faites sous celui de l’article 71 de la présente partie.

### III. Les juridictions inférieures

#### *Cour suprême de Terre-Neuve, Section de première instance*

Le juge Wells s’est demandé si l’Office s’était conformé aux art. 71 et 124 de la *Loi de mise en œuvre fédérale*. Selon lui, il ressort implicitement du par. 71(1), notamment des mots du texte anglais «*where a significant discovery has been made*», que quelqu’un doit décider préliminairement si une «*découverte importante*» a été faite. Le juge Wells a affirmé que l’Office préconisait l’application d’un «*critère préliminaire*» permettant d’écarter les demandes fondées sur le par. 71(1) sauf si un puits a été foré, mais il a conclu que ce critère ne reposait sur aucun fondement légal. Le juge Wells a nié qu’en l’absence d’un tel critère préliminaire il y aurait une multitude de demandes fondées sur des données techniques insuffisantes et inadéquates. Il a donc décidé que c’est au requérant en vertu du par. 71(1) qu’il revient de conclure au départ qu’une découverte importante a été faite. Le cas échéant, [TRADUCTION] «*[l]’Office est alors tenu de procéder à un examen quelconque de la demande*» (p. 66). Subsidiairement, le juge Wells a conclu que, même s’il convenait d’appliquer un critère

old test were appropriate, the Board, rather than the Chairman, would apply it.

Wells J. next discussed natural justice and fairness. He said that the legislators obviously “intended to provide for a high degree of procedural fairness in [SDD] applications” (p. 67). He found this intention in s. 124 of the federal *Implementation Act*, and said that “[w]here there is room for doubt as to the proper interpretation of an Act, as there may well be in this case, procedural fairness, natural justice and the right to be heard, become very important considerations” (p. 68). Wells J. held that, by failing to consider the 1990 application and by failing to grant Mobil Oil a hearing, the Board contravened the principles of natural justice and the spirit of the enabling legislation.

Finally, the companies asked Wells J. to declare that more than one SDD can be made with respect to a particular geological feature even if no additional well has been drilled. He refused the request, however, stating that it went “to the very heart of the mandate which Parliament has given to the Board” (p. 68). Wells J. quashed “the decision not to consider the application” and ordered the Board “to accept the application and to deal with it in the manner prescribed by the Act” (p. 68).

*Newfoundland Court of Appeal* (Gushue J.A., Mahoney and O’Neill J.J.A. concurring)

Gushue J.A. stated that “[t]he matter is essentially one of statutory interpretation” (p. 102), and asked whether Mobil Oil was entitled to a hearing before the Board which it did not receive. Gushue J.A. examined the definition of “significant discovery” in s. 47 of the federal *Implementation Act*, and noted “an apparent gap in the legislation”, inasmuch as “the Act contains no specific mechanism for the determination of a significant discovery *per se*. It does not state how such is to be determined, or by whom” (p. 103). In other words, Gushue J.A. held that before the Board can act under s. 71(1) or (2), and before s. 124 can come

préliminaire, il incomberait alors à l’Office et non au président de le faire.

Le juge Wells a ensuite examiné les questions de la justice naturelle et de l’équité. Il a dit que les législateurs ont manifestement [TRADUCTION] «voulu assurer un haut niveau d’équité procédurale dans le traitement des demandes [de DDI]» (p. 67). Il a décelé cette intention à l’art. 124 de la *Loi de mise en œuvre fédérale* et a affirmé que [TRADUCTION] «[I]orsqu’il peut y avoir des doutes quant à la bonne façon d’interpréter une loi, comme ce peut bien être le cas en l’espèce, l’équité procédurale, la justice naturelle et le droit d’être entendu deviennent des considérations très importantes» (p. 68). Le juge Wells a conclu qu’en omettant d’examiner la demande de 1990 et d’accorder une audience à Mobil Oil, l’Office a contrevenu aux principes de justice naturelle et à l’esprit de la loi habilitante.

Enfin, les sociétés ont demandé au juge Wells de déclarer que plus d’une DDI peut être faite à l’égard d’une structure géologique particulière, même si aucun puits additionnel n’a été foré. Le juge a toutefois rejeté la demande en affirmant qu’elle touchait [TRADUCTION] «au cœur même du mandat que le Parlement a confié à l’Office» (p. 68). Il a annulé [TRADUCTION] «la décision de ne pas examiner la demande» et a ordonné à l’Office [TRADUCTION] «d’accepter la demande et de la traiter de la manière prévue par la Loi» (p. 68).

*Cour d’appel de Terre-Neuve* (le juge Gushue, avec l’appui des juges Mahoney et O’Neill)

Le juge Gushue a affirmé qu’[TRADUCTION] «[i]l s’agit essentiellement d’une question d’interprétation législative» (p. 102) et il s’est demandé si Mobil Oil avait droit à une audience que l’Office ne lui a pas accordée. Il a examiné la définition de l’expression «découverte importante» que l’on trouve à l’art. 47 de la *Loi de mise en œuvre fédérale*, et a souligné l’existence d’[TRADUCTION] «une lacune apparente dans la Loi» en ce sens que [TRADUCTION] «la Loi ne prévoit aucun moyen précis de déterminer l’existence même d’une découverte importante. Elle n’indique pas comment cela peut se faire, ni par qui» (p. 103). En d’autres

into play, a “significant discovery” as defined by s. 47 must be found.

Gushue J.A. rejected that an SDD applicant must be afforded a hearing before the Committee which considers all aspects of an application, including the preliminary recognition of a “significant discovery”. He stated that both s. 71 and s. 124 are relevant only to the determination of an SDD’s areal extent. Gushue J.A. concluded that the Board, acting alone, can determine whether a “significant discovery” exists, since it is the Board “which is charged with the operation and administration of the Act” (p. 104).

Gushue J.A. proceeded to deal with natural justice. He said that, if the Board believed that Mobil Oil’s 1990 application did not comply with the federal *Implementation Act*, “then Mobil should, in the interests of natural justice and procedural fairness, [have been] afforded the right to a hearing before the Board” (p. 105, emphasis added). Further, Gushue J.A. stated that “as a quasi-judicial body, [the Board] may not reach a legal conclusion affecting rights of an interest holder without that interest holder, in this case Mobil, being given the opportunity to be heard” (p. 105).

Finally, Gushue J.A. considered whether Mobil Oil had complied with s. 47 of the federal *Implementation Act* since no new well had been drilled. Like Wells J., however, Gushue J.A. declined to resolve the well requirement issue, stating that “[t]he Board has been given that jurisdiction and must not be fettered in its right to interpret the Act and to reach its own decision” (p. 105). The orders of Wells J. were affirmed as varied.

termes, le juge Gushue a conclu que pour que l’Office puisse agir en vertu des par. 71(1) ou (2), et pour que l’art. 124 puisse s’appliquer, il faut conclure à l’existence d’une «découverte importante» au sens de l’art. 47.

Le juge Gushue a rejeté l’argument suivant lequel il faut accorder à l’auteur d’une demande de DDI une audience devant le Comité qui examine alors tous les aspects de la demande, y compris la reconnaissance préliminaire de l’existence d’une «découverte importante». Il a dit que les art. 71 et 124 n’étaient pertinents que pour déterminer le périmètre visé par la DDI. Il a conclu que l’Office peut se prononcer seul sur l’existence d’une «découverte importante» étant donné que c’est lui [TRADUCTION] «qui est chargé d’appliquer la Loi» (p. 104).

Le juge Gushue a ensuite abordé la question de la justice naturelle. Il a dit que si l’Office estimait que la demande présentée par Mobil Oil en 1990 n’était pas conforme à la *Loi de mise en œuvre fédérale*, [TRADUCTION] «alors Mobil [aurait dû], pour des motifs de justice naturelle et d’équité procédurale, avoir droit à une audience devant l’Office» (p. 105, je souligne). Il a ajouté qu’[TRADUCTION] «à titre d’organisme quasi-judiciaire, [l’Office] ne peut tirer une conclusion juridique touchant les droits d’un titulaire sans offrir à celui-ci, en l’espèce Mobil, la possibilité de se faire entendre» (p. 105).

Enfin, le juge Gushue a examiné si Mobil Oil s’était conformée à l’art. 47 de la *Loi de mise en œuvre fédérale* étant donné qu’aucun nouveau puits n’avait été foré. À l’instar du juge Wells, cependant, le juge Gushue a refusé de trancher la question de l’exigence d’un puits, déclarant que [TRADUCTION] «[c]ette compétence a été conférée à l’Office qui ne doit subir aucune entrave dans l’exercice de son droit d’interpréter la Loi et de rendre sa propre décision» (p. 105). Les ordonnances du juge Wells ont été confirmées moyennant certaines modifications.

IV. Issues

Although the parties argued a number of related sub-issues before this Court, I consider the following summary of the issues to be appropriate. The first arises in the appeal by the companies, and the second arises in the cross-appeal by the Board:

1. When an SDD application is submitted to the Board, is the Board required to refer the application to the Committee at the instance of the SDD applicant?
2. Must an SDD application under s. 71(1) of the federal *Implementation Act* involve an offshore well which has never been the subject of an earlier SDD?

For reasons which will become apparent, I find it convenient to address the second issue first.

V. Analysis

- A. *Must an SDD application under s. 71(1) of the federal Implementation Act involve an offshore well which has never been the subject of an earlier SDD?*

The issue on the cross-appeal is the issue which the companies wanted to argue before the Board and the Committee. It can be succinctly stated. Section 71(1) of the federal *Implementation Act* provides in part that “where a significant discovery has been made on any portion of the offshore area” described in an exploration licence, the “Board shall, on the application of the interest holder . . . make a written declaration of significant discovery” based upon “reasonable grounds”. The term “significant discovery” is partly defined in s. 47 of the *Implementation Act* to mean “a discovery indicated by the first well on a geological feature” which suggests the potential for hydrocarbon production in the manner indicated. Reading these two sections together, the companies assert that, if at least one well has been drilled on a geological feature, the “reasonable grounds” required by s. 71(1) can be proved using seismic and other data only. Thus, in making its 1990 application, Mobil

IV. Les questions en litige

Bien que les parties aient débattu devant notre Cour un certain nombre de sous-questions connexes, j'estime qu'il y a lieu de résumer ainsi les questions en litige. La première ressort du pourvoi des sociétés et la seconde, du pourvoi incident de l'Office:

1. Lorsqu'une demande de DDI est soumise à l'Office, celui-ci est-il tenu de déférer la demande au Comité sur les instances du requérant?
2. La demande de DDI fondée sur le par. 71(1) de la *Loi de mise en œuvre* fédérale doit-elle porter sur un puits extracôtier qui n'a jamais fait l'objet d'une DDI?

Pour les motifs qui ressortiront ultérieurement, je juge approprié de commencer par aborder la seconde question.

V. Analyse

- A. *La demande de DDI fondée sur le par. 71(1) de la Loi de mise en œuvre fédérale doit-elle porter sur un puits extracôtier qui n'a jamais fait l'objet d'une DDI?*

La question soulevée dans le pourvoi incident est celle que les sociétés voulaient débattre devant l'Office et le Comité. On peut la formuler succinctement ainsi. Le paragraphe 71(1) de la *Loi de mise en œuvre* fédérale prévoit notamment que «l'Office, sur demande à lui faite par le titulaire intéressé [. . .], fait par écrit une déclaration de découverte importante portant sur les parties de la zone» décrites dans un permis de prospection, en se fondant sur des «motifs sérieux». L'expression «découverte importante», définie à l'art. 47 de la *Loi de mise en œuvre*, s'entend notamment de la «[d]écouverte faite par le premier puits qui, pénétrant une structure géologique particulière», révèle des possibilités de production d'hydrocarbures de la manière indiquée. Combinant ces deux dispositions, les sociétés soutiennent que si au moins un puits a été foré dans une structure géologique, la preuve des «motifs sérieux» exigés par le par. 71(1) peut se faire par la seule présentation de don-

Oil denied the proposition implicitly asserted in the Chairman's letter, namely, that every s. 71(1) application requires the drilling of a fresh well.

The companies argue that this Court, following the approach of the courts below, should decline to analyze the well requirement issue. However, a concern for finality and the value of judicial economy mandate a different course. This is so because the issue on the cross-appeal is a question of law for which there is an inevitable answer with which we agree. It is therefore unnecessary to consider the standard of review applicable in this case.

An analysis of history, legislative intent, statutory words, statutory context, and the object or scheme of the federal *Implementation Act* demonstrates that there is nothing ambiguous about ss. 47 and 71(1), and that a well requirement exists.

In terms of history and legislative intent, it is relevant to compare the current legislative scheme to that which existed under the *Canada Oil and Gas Act*. Pursuant to s. 44(1) of the *Canada Oil and Gas Act*, the Minister was invested with significant discretionary authority in respect of SDDs. Under the current regime, however, this discretion has given way to an objective test which favours industry participants. Whereas the Minister under s. 44(1) had to be "satisfied" that a significant discovery existed before he "may" have made a declaration, under s. 71(1), the Board "shall" make declarations once "reasonable grounds" have been proved.

Given the obvious contrast between the old s. 44(1) and the current s. 71(1), it is noteworthy that other aspects of the *Canada Oil and Gas Act* are explicitly retained in the federal *Implementation Act*. In particular, s. 71(4) of the current Act is substantially identical to s. 44(3) of the former Act. Both provisions deal with the redefinition of an

nées sismiques et autres. Ainsi, en présentant sa demande de 1990, Mobil Oil a rejeté la proposition contenue implicitement dans la lettre du président, savoir que, pour chaque demande fondée sur le par. 71(1), il faut qu'il y ait eu forage d'un nouveau puits.

Les sociétés font valoir que notre Cour, à l'instar des juridictions inférieures, devrait refuser d'analyser la question de l'exigence d'un puits. Cependant, le souci de régler définitivement les litiges et les impératifs de l'économie judiciaire commandent un choix différent. Il en est ainsi parce que la question soulevée dans le pourvoi incident est une question de droit pour laquelle il existe une réponse inéluctable à laquelle nous souscrivons. Il est donc inutile d'étudier la norme d'examen applicable en l'espèce.

Une analyse de l'historique, de l'esprit, du texte, du contexte et de l'objet ou de l'économie de la *Loi de mise en œuvre fédérale* démontre que l'art. 47 et le par. 71(1) n'ont rien d'ambigu et qu'il y a exigence d'un puits.

En ce qui concerne l'historique et l'esprit de la Loi, il convient de comparer le régime législatif actuel avec celui qui existait en vertu de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*. Le paragraphe 44(1) de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada* conférait au Ministre un pouvoir discrétionnaire important en matière de DDI. Sous le régime actuel, ce pouvoir discrétionnaire a toutefois cédé le pas à un critère objectif qui favorise les participants de l'industrie. Tandis qu'aux termes du par. 44(1) le Ministre «peut» faire une déclaration s'il est «convaincu» de l'existence d'une découverte importante, aux termes du par. 71(1), l'Office «fait» une déclaration dès que l'existence de «motifs sérieux» a été établie.

Étant donné le contraste manifeste entre l'ancien par. 44(1) et l'actuel par. 71(1), il convient de souligner que d'autres aspects de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada* ont été explicitement retenus dans la *Loi de mise en œuvre fédérale*. En particulier, le par. 71(4) de la loi actuelle est essentiellement identique au par. 44(3) de l'ancienne loi. Les

SDD's areal extent "based on the results of further drilling".

It is quite clear that under the former legislative regime, new SDDs required a well to be drilled, and amendments required further drilling. This is recognized in the affidavit of J. Strain (Chairman of the Board):

[I]t is my experience in the oil industry that it has always been recognized by the industry that, in order to apply for a declaration of significant discovery, whether under the Former Act [the *Canada Oil and Gas Act*], the Federal Act or the Provincial Act or other similar legislation, it is necessary to base such an application upon the results of the drilling of a well. . . .

Similarly, when A. R. Nielsen (Chairman and Chief Executive Officer of Mobil Oil) wrote to the Minister to complain about the areal extent of the 1986 SDD, he stated that "[i]t is clear [that] in the Canada Oil and Gas Act (COGA) enlargements or reductions to significant discoveries areas (*sic*) are to be based on results of additional drilling". Thus, since it was commonly recognized under the *Canada Oil and Gas Act* that s. 44(1) applications required new wells and that SDD amendments involved recourse to s. 44(3) and the "further drilling" requirement, and since s. 44(3) has been largely preserved in the form of s. 71(4) of the current statute, it is easy to infer that the traditional well requirements were supposed to be part of the replacement scheme. The new scheme was intended to introduce objectivity, but retention of the statutory structure contradicts the suggestion that well drilling requirements were also intended to be different.

The words used in the federal *Implementation Act* reinforce this assertion. It is true that s. 71(1) of the *Implementation Act* expressly requires only that "a significant discovery" exist before an application is made. Thus, it can be argued that one "significant discovery" as defined in s. 47 can ground more than one s. 71(1) application. However, in my view this stretches the definition of

deux dispositions traitent de la redéfinition du périmètre visé par la DDI en fonction des résultats d'autres forages.

Il est très clair que, sous l'ancien régime législatif, une nouvelle DDI exigeait le forage d'un puits et qu'il fallait des forages subséquents pour que des modifications puissent y être apportées. J. Strain (président de l'Office) reconnaît cela dans son affidavit:

[TRADUCTION] [S]elon mon expérience du domaine, l'industrie pétrolière a toujours reconnu que, pour demander une déclaration de découverte importante, que ce soit en vertu de l'ancienne loi [la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*], de la Loi fédérale ou provinciale ou d'une autre loi analogue, il est nécessaire de fonder cette demande sur les résultats du forage d'un puits . . .

De même, lorsque A. R. Nielsen (président-directeur général de Mobil Oil) a écrit au Ministre pour se plaindre du périmètre visé par la DDI de 1986, il a déclaré qu'[TRADUCTION] «[i]l est clair que, selon la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada (LPGC), l'agrandissement ou la réduction des périmètres des découvertes importantes doit se fonder sur les résultats d'autres forages». Ainsi, étant donné qu'il était généralement admis, sous le régime de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, que les demandes fondées sur le par. 44(1) requerraient de nouveaux puits et que les modifications à une DDI impliquaient le recours au par. 44(3) et à l'exigence de «forages subséquents», et vu que le par. 44(3) a été largement préservé sous la forme du par. 71(4) de la loi actuelle, on peut aisément en inférer que les exigences traditionnelles en matière de puits étaient censées faire partie du régime substitué. Le nouveau régime visait à instaurer de l'objectivité, mais le maintien de la structure législative contredit l'idée qu'on a voulu du même coup modifier les exigences de forage d'un puits.

Le texte de la *Loi de mise en œuvre* fédérale renforce cette assertion. Il est vrai que, dans sa version anglaise, le par. 71(1) prescrit expressément l'existence d'une découverte importante (*a significant discovery*) pour qu'une demande puisse être faite. On peut donc faire valoir qu'une «découverte importante» au sens de l'art. 47 peut justifier plus d'une demande fondée sur le par. 71(1). À mon



“significant discovery” to the breaking point. By establishing that a “significant discovery” is a “discovery indicated by the first well on a geological feature”, s. 47 means to establish that a particular geological feature can support only one “significant discovery”. The reference in s. 47 to the “first well” is obviously intended to mean the “first and only well” existing at the time of an SDD application. It must be highlighted that a “significant discovery” is first and foremost a “discovery”, and at least one connotation of the word “discovery” suggests a more sudden or dramatic recognition of success than is suggested by the reinterpretation of seismic data over time: see *The Oxford English Dictionary* (2nd ed. 1989), vol. IV. Further, it is notable that the French text of s. 71(1) refers not to “une découverte” but to “la découverte”, although I do not wish to make too much of this point since the parallel provincial enactment is unilingual.

That the “significant discovery” definition intends to permit only one discovery per geological feature is reinforced by the plain language of other provisions. For example, s. 96 of the *Implementation Act* (which deals with Canadian ownership requirements) refers to “the drilling of the first well that indicated the discovery” (emphasis added), and thus points to the “one geological feature/one discovery” correlation. Similarly, it is interesting that the term “exploratory well” is defined in s. 119 as “a well drilled on a geological feature on which a significant discovery has not been made”. This provision, too, demonstrates that discovery occurs only once in respect of a particular geological feature.

The broader context of the *Implementation Act* is also significant because of s. 71(4). In particular, if the argument of the companies prevailed, s. 71(4) would be rendered meaningless. To the extent that s. 71(4) provides a means of amending

avis, toutefois, cette interprétation pousse trop loin la définition de l’expression «découverte importante». En établissant, à l’art. 47, qu’une «découverte importante» est une «[d]écouverte faite par le premier puits qui [pénètre] une structure géologique particulière», on veut établir qu’il ne peut y avoir qu’une «découverte importante» par structure géologique particulière. En mentionnant le «premier puits» à l’art. 47, on a manifestement voulu parler du «premier et seul puits» existant au moment d’une demande de DDI. Il faut souligner qu’une «découverte importante» est d’abord et avant tout une «découverte» et qu’au moins l’une des connotations du mot «découverte» évoque une reconnaissance de succès plus soudaine ou dramatique que la réinterprétation de données sismiques échelonnée sur une période de temps: voir *The Oxford English Dictionary* (2<sup>e</sup> éd. 1989), vol. IV. De plus, il est remarquable que, dans le texte français du par. 71(1), il est question non pas d’«une découverte», mais de «la découverte», quoique je ne souhaite pas trop insister sur ce point étant donné l’unilinguisme de la loi provinciale équivalente.

Le texte clair d’autres dispositions renforce l’idée que, dans la définition de l’expression «découverte importante», on a voulu qu’il n’y ait qu’une seule «découverte importante» par structure géologique. Par exemple, l’art. 96 de la *Loi de mise en œuvre* (qui traite des exigences en matière de participation canadienne) parle des «travaux de forage du premier puits qui a mis en évidence la découverte» (je souligne), faisant ainsi ressortir la corrélation «une structure géologique/une découverte». De même, il est intéressant de noter que l’expression «puits d’exploration» est défini à l’art. 119 comme étant un «[p]uits foré sur un horizon géologique qui n’a pas fait l’objet d’une découverte importante». Cette disposition démontre elle aussi qu’il ne peut y avoir qu’une découverte par structure géologique particulière.

Le contexte général de la *Loi de mise en œuvre* est également important en raison du par. 71(4). En particulier, ce paragraphe perdrait tout son sens si l’argument des sociétés devait l’emporter. Dans la mesure où le par. 71(4) prévoit un moyen de modi-

the areal extent of an SDD “based on the results of further drilling” alone, it would serve no logical purpose if amendments could be achieved using s. 71(1). “[F]urther drilling” could obviously give rise to “reasonable grounds” within the meaning of s. 71(1) as interpreted by the companies. As stated by E. A. Driedger, it is appropriate to adopt a construction “that gives effect to the whole of the statute . . . in preference to one that renders part thereof meaningless”: *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 92.

Finally, attention must be given to the object and scheme of the legislation at issue. The federal and provincial *Implementation Acts* gave effect to the provisions of the Atlantic Accord, and the Board must conduct itself with the Accord in mind: s. 17(1). Two purposes of the Accord were “to provide for a stable and fair offshore management regime for industry” and “to provide for a stable and permanent arrangement for the management of the offshore”: see clauses 2(f) and (g).

The quoted provisions of the Atlantic Accord are particularly significant when one considers the argument that Mobil Oil’s 1990 letter should be treated in an exceptional way because the 1986 SDD was obtained under a pre-existing federal statute. In my view, a complete rejection of this argument exists in s. 127(2) of the *Implementation Act*, which provides that a pre-existing SDD is to be considered “as if it were made pursuant to section 71”. This section makes it abundantly clear that pre-existing SDDs, like SDDs arising under s. 71, are amendable only upon “further drilling” pursuant to s. 71(4). This well requirement, although arguably illogical from a technical standpoint (since “reasonable grounds” for the determination of an SDD’s areal extent could be otherwise determined) may serve the values of stability and permanency. These values might be undermined if s.

fier le périmètre visé par une DDI sur la seule foi des «résultats d’autres forages», il ne serait pas logique de permettre de recourir au par. 71(1) pour effectuer des modifications. L’existence «d’autres forages» pourrait manifestement susciter des «motifs sérieux» au sens que les sociétés donnent au par. 71(1). Comme l’affirme E. A. Driedger, il convient d’adopter une interprétation [TRADUCTION] «qui met à exécution l’ensemble de la loi en question [. . .] de préférence à une interprétation qui fait perdre tout son sens à une partie de cette loi»: *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), à la p. 92.

Enfin, il faut prêter attention à l’objet et à l’économie de la loi en question. La *Loi de mise en œuvre* fédérale et son pendant provincial mettent à exécution les dispositions de l’Accord atlantique et l’Office doit agir en tenant compte de cet Accord: par. 17(1). Deux des objectifs de l’Accord étaient de «prévoir un régime de gestion stable et équitable pour l’industrie» et de «prévoir des dispositions stables et permanentes pour la gestion des régions sous-marines»: voir les clauses 2f) et 2g).

Les dispositions citées de l’Accord atlantique sont particulièrement importantes lorsqu’on examine l’argument selon lequel la lettre que Mobil Oil a fait parvenir en 1990 devrait être traité de manière exceptionnelle parce que la DDI de 1986 a été obtenue sous le régime d’une loi fédérale préexistante. À mon avis, cet argument doit être rejeté complètement en raison du par. 127(2) de la *Loi de mise en œuvre* qui prévoit que les DDI préexistantes doivent être considérées «comme si elles avaient été faites sous [le régime] de l’article 71». Il ressort très clairement de cette disposition que les DDI préexistantes, comme celles faites sous le régime de l’art. 71, ne peuvent être modifiées qu’après «d’autres forages» conformément au par. 71(4). Bien qu’on puisse alléguer son illogisme du point de vue technique (étant donné qu’il serait possible de déterminer par d’autres moyens l’existence de «motifs sérieux» de délimiter le périmètre d’une DDI), le fait d’exiger le forage d’un puits peut être un gage de stabilité et de permanence. Ces valeurs pourraient être minées si les demandes faites en vertu du par. 71(1) pouvaient

71(1) applications could be based simply on reinterpreted seismic or other data.

For these reasons, the position of the companies must be rejected as a matter of law. In order to found an SDD application under s. 71(1) of the federal *Implementation Act*, it is necessary for an applicant to drill a well. As a corollary, in order to modify the areal extent of an existing SDD, recourse must be had to s. 71(4) which demands further drilling. In substance, Mobil Oil's 1990 proposal was an application to amend the 1986 SDD which could not have succeeded as a matter of law.

B. *When an SDD application is submitted to the Board, is the Board required to refer the application to the Committee at the instance of the SDD applicant?*

As described by the companies, the reasoning of the Court of Appeal "bifurcates" the usual SDD application process. Focusing on the phrase "where a significant discovery has been made", Gushue J.A. held that before s. 71(1) or 124 can be invoked, a "significant discovery" as defined in s. 47 must be located by the Board acting without the Committee. He noted the four components of the s. 47 "significant discovery" definition which could thus be determined by the Board alone (at p. 103):

[T]he requirements for a "significant discovery" are set out in s. 47. These appear to be four in number. There must be:

1. a discovery of hydrocarbons
2. indicated by the first well on a particular geological feature
3. that demonstrates by flow testing the existence of hydrocarbons in that feature
4. suggesting an accumulation of hydrocarbons having the potential for sustained production, as determined by geological and engineering factors.

All of these ingredients must be present before it can be determined that there has been a significant discovery. . . .

être fondées simplement sur la réinterprétation de données sismiques ou autres.

Pour ces motifs, le point de vue des sociétés doit être rejeté sur le plan juridique. Pour justifier une demande de DDI fondée sur le par. 71(1) de la *Loi de mise en œuvre fédérale*, il faut que le requérant ait foré un puits. À titre corollaire, pour modifier le périmètre visé par une DDI existante, il faut recourir au par. 71(4) qui exige d'autres forages. La proposition de Mobil Oil en 1990 était essentiellement une demande de modification de la DDI de 1986 qui n'aurait pas pu réussir sur le plan juridique.

B. *Lorsqu'une demande de DDI est soumise à l'Office, celui-ci est-il tenu de déférer la demande au Comité sur les instances du requérant?*

Selon les sociétés, le raisonnement de la Cour d'appel a pour effet de [TRADUCTION] «scinder en deux» le processus normal de demande de DDI. S'attachant au passage du texte anglais «*where a significant discovery has been made*», le juge Gushue a conclu que, pour pouvoir invoquer le par. 71(1) ou l'art. 124, il faut que l'Office reconnaisse, sans l'aide du Comité, l'existence d'une «découverte importante» au sens de l'art. 47. Il a relevé les quatre composantes de la définition que l'art. 47 donne de l'expression «découverte importante», sur lesquelles l'Office pouvait donc se prononcer seul (à la p. 103):

[TRADUCTION] [L]es conditions d'une «découverte importante» sont énoncées à l'art. 47. Il semble y en avoir quatre, soit:

1. une découverte d'hydrocarbures
2. faite par le premier puits qui, pénétrant une structure géologique particulière,
3. y met en évidence, d'après des essais d'écoulement, l'existence d'hydrocarbures et
4. révèle, compte tenu de facteurs géologiques et techniques, l'existence d'une accumulation de ces substances qui offre des possibilités de production régulière.

Tous ces éléments doivent être présents pour pouvoir décider qu'une découverte importante a été faite . . .

While I agree with this break down of the “significant discovery” definition, and while I agree that s. 71(1) is awkwardly drafted in the manner noted by Gushue J.A., I do not agree that the application process is ordinarily “bifurcated”. Rather, I believe that the Committee is ordinarily involved whenever technical decisions are at issue.

Pursuant to s. 142(1) of the *Implementation Act*, at least two of the five members of the Committee must possess technical expertise. Section 142(2) stipulates that the Committee is independent of the Board. I consider this Committee status significant when it is examined in the overall structure of the Act. A form of control over Board decisions is retained by the executive branch of government regarding many “fundamental decisions” as defined in the Act: s. 2. However, at the SDD stage, s. 30 operates to exclude such control.

It is no coincidence that executive control over Board decision making ceases when Board decisions become predominantly technical in nature. Equally, it is no coincidence that Committee involvement is specifically contemplated at this stage of offshore regulation. This sentiment is aptly reflected in a statement by the Hon. Marcel Masse (then Minister of Energy, Mines and Resources) in the *Minutes of Proceedings and Evidence* of the House of Commons Legislative Committee on Bill C-6, Issue No. 1, November 4, 1986, at p. 1:48: “[A]ll of the Board’s decisions are final with respect to questions of a technical nature, such as the statement of discovery”. (Emphasis added.)

The involvement of the Committee in respect of technical decisions is clearly intended by the offshore scheme. As already noted, one purpose of the Atlantic Accord was “to provide for a stable and fair offshore management regime for industry” (clause 2(f), emphasis added). The most significant recognition of this purpose has also already been described, inasmuch as the ministerial discretion which governed SDDs under s. 44(1) of the

Bien que je souscrive à cette décomposition de la définition de «découverte importante» et que je convienne que le par. 71(1) est rédigé de façon boiteuse comme le souligne le juge Gushue, je ne suis pas d’accord pour dire que le processus de demande est normalement [TRADUCTION] «scindé en deux». Je crois plutôt que le Comité intervient normalement chaque fois que des décisions techniques sont en cause.

Aux termes du par. 142(1) de la *Loi de mise en œuvre*, au moins deux des cinq membres du Comité doivent posséder une expertise technique. Le paragraphe 142(2) précise que le Comité est indépendant de l’Office. À mon avis, ce statut du Comité est important eu égard à la structure d’ensemble de la Loi. Le pouvoir exécutif conserve un certain contrôle sur bon nombre de «décisions majeures» de l’Office, au sens de l’art. 2 de la Loi. Toutefois, à l’étape d’une DDI, l’art. 30 a pour effet d’écarter ce contrôle.

Ce n’est pas une coïncidence si le contrôle qu’exerce le pouvoir exécutif sur le processus décisionnel de l’Office cesse lorsque ses décisions sont de nature principalement technique. Ce n’est pas non plus une coïncidence si la participation du Comité est expressément envisagée à cette étape de la réglementation des activités extracôtières. Ce sentiment se reflète bien dans une déclaration de l’hon. Marcel Masse (alors ministre de l’Énergie, des Mines et des Ressources), reproduite dans les *Procès-verbaux et témoignages* du Comité législatif sur le projet de loi C-6 de la Chambre des communes, fascicule n° 1, le 4 novembre 1986, à la p. 1:48: «[T]outes les décisions de l’Office sont finales en ce qui concerne les questions d’ordre technique telles que la déclaration de découverte». (Je souligne.)

La volonté d’associer le Comité à la prise de décisions techniques ressort clairement du régime extracôtier établi. Comme je l’ai déjà fait observer, l’un des objectifs de l’Accord atlantique était de «prévoir un régime de gestion stable et équitable pour l’industrie» (clause 2f), je souligne. J’ai également souligné que la reconnaissance la plus révélatrice de cet objectif a consisté à remplacer le pouvoir discrétionnaire ministériel qui régissait les

*Canada Oil and Gas Act* was replaced by s. 71(1) and a procedure which compels the objective reasonableness of declarations.

In my view, given the s. 71(1) focus on “reasonable grounds”, it would be illogical to prevent Committee input into “significant discovery” decisions which involve technical questions. In particular, I do not think it helpful to distinguish between the existence of a significant discovery and the determination of a significant discovery’s areal extent. In the s. 47 definition of “significant discovery”, the words “discovery” and “geological feature” clearly connote a physical location. A physical location must have physical boundaries, i.e., an areal definition. Equally, the “potential for sustained production” cannot be logically dissociated from the size of a discovery; the discovery is defined as “significant” because of its size and its potential to produce.

Without reviewing s. 124 of the *Implementation Act* in great detail, it is clear that it permits a significant inquiry into whether “reasonable grounds” for an SDD exist for the purposes of s. 71(1). The procedural protections found in that provision go some distance toward ensuring that interest holders have ample opportunity to prove an entitlement objectively before the Committee. The Board must consider the recommendations of the Committee (s. 124(7)), and this must have a significant impact on the Board’s ability to determine whether “reasonable grounds” exist to support an SDD under s. 71(1).

The language of s. 71 is clear with respect to Committee involvement. In ss. 71(1), (2) and (4), the phrase “subject to section 124” indicates that SDD decisions by the Board which involve technical considerations presuppose the potential involvement of the Committee. To the extent that the SDD process is initiated by the interest holder, e.g., in a s. 71(1) application, automatic reference to the Committee will be qualified to the extent that a Committee hearing must be requested by the

DDI fondées sur le par. 44(1) de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada* par le par. 71(1) et une procédure qui contraint à fonder les déclarations sur des motifs objectivement sérieux.

*a* À mon avis, étant donné l’accent que le par. 71(1) met sur les «motifs sérieux», il serait illogique d’empêcher le Comité de participer aux décisions relatives aux «découvertes importantes», *b* qui mettent en cause des questions d’ordre technique. En particulier, je ne crois pas utile d’établir une distinction entre l’existence d’une découverte importante et la délimitation de son périmètre. *c* Dans la définition que l’art. 47 donne de l’expression «découverte importante», les mots «découverte» et «structure géologique» évoquent clairement un lieu physique. Un lieu physique doit avoir une délimitation physique, c’est-à-dire une définition de son périmètre. *d* De même, les «possibilités de production régulière» ne peuvent être logiquement dissociées de la taille de la découverte puisque celle-ci est dite «importante» en raison de sa taille et de ses possibilités de production.

*e* Sans examiner dans les moindres détails l’art. 124 de la *Loi de mise en œuvre*, il est clair qu’il permet de procéder à une enquête poussée sur la question de savoir si une DDI est fondée sur des «motifs sérieux» aux fins du par. 71(1). *f* Les protections procédurales qui y sont prévues assurent jusqu’à un certain point que les titulaires intéressés ont amplement l’occasion d’établir objectivement leur droit devant le Comité. *g* L’Office doit tenir compte des recommandations du Comité (par. 124(7)), ce qui ne peut manquer d’avoir un effet important sur sa capacité de déterminer si une DDI faite en vertu du par. 71(1) est fondée sur des «motifs sérieux».

*h* Le texte de l’art. 71 est clair quant à la participation du Comité. Aux paragraphes 71(1), (2) et (4), les mots «sous réserve de l’article 124» et «assujetti à l’article 124» indiquent que les décisions de l’Office en matière de DDI qui comportent des considérations techniques présupposent la participation possible du Comité. Dans la mesure où le processus de DDI est mis en branle par le titulaire, par exemple au moyen d’une demande fondée sur le par. 71(1), il n’y aura pas de renvoi automatique

applicant whose interests are at stake. It is interesting to note that when Mr. Jack Shields (then Parliamentary Secretary to the Minister of Energy, Mines and Resources) reintroduced Bill C-6 to Parliament following the Legislative Committee reference, he stated that the Committee's main function was a review function initiated "at the request of an interest holder" (*House of Commons Debates*, 2nd Sess., 33rd Parl., March 2, 1987, at p. 3707).

By recognizing a leading role for the Committee, however, I do not suggest that the Board or its agents can exercise no residual authority in respect of s. 71(1) applications. For example, the trial judge recognized that summary rejection of a so-called "application" would be appropriate if the "application" was submitted by a non-interest holder, or if the "application" did not comply with any relevant form, manner, or information regulations made pursuant to s. 71(1). Additionally, however, as my resolution of the issue in the cross-appeal demonstrates, the question of whether an SDD application can be made in the absence of a fresh well is a non-technical issue which could not have benefitted from Committee input. Of the four components of the "significant discovery" definition enumerated by Gushue J.A., the "first well on a particular geological feature" component must be non-technical in this case, since there is only one well at issue (the Nautilus well) and since that well was previously the subject of the 1986 SDD. In another case, satisfaction of this first well component might become technical if, for example, two wells had been drilled and it had to be determined whether the wells were drilled into the same "geological feature".

Thus, on the facts, I would hold that the Board had jurisdiction to reject Mobil Oil's 1990 application on a preliminary basis, without permitting a Committee reference. However, this does not mean that rejection could properly have occurred without regard for fairness or the principles of natural justice. Before I dispose of this appeal, it is necessary

au Comité dans la mesure où l'audience devant le Comité doit être sollicitée par le requérant dont les intérêts sont en jeu. Fait intéressant à noter, lorsqu'il a déposé de nouveau le projet de loi C-6 au Parlement à la suite du renvoi au Comité législatif, M. Jack Shields (alors secrétaire parlementaire du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources) a déclaré que le rôle principal du Comité en était un d'examen «à la demande d'un intéressé» (*Débats de la Chambre des communes*, 2<sup>e</sup> sess., 33<sup>e</sup> lég., le 2 mars 1987, à la p. 3707).

En reconnaissant au Comité un rôle de premier plan, je ne veux toutefois pas laisser entendre que l'Office ou ses représentants ne peuvent exercer aucun pouvoir résiduel à l'égard des demandes fondées sur le par. 71(1). Par exemple, le juge de première instance a reconnu qu'il serait indiqué de rejeter sommairement une prétendue «demande» si celle-ci était soumise par un non titulaire ou si elle n'était pas conforme aux règlements pris en vertu du par. 71(1) relativement aux modalités de présentation ou au contenu des demandes. De plus, comme il ressort de ma réponse au point soulevé dans le pourvoi incident, la question de savoir si une demande de DDI peut être faite en l'absence d'un nouveau puits est une question non technique à laquelle la participation du Comité n'aurait pas permis de mieux répondre. Des quatre composantes de la définition de «découverte importante» énumérées par le juge Gushue, celle du «premier puits qui [pénètre] une structure géologique particulière» constitue forcément un élément non technique en l'espèce puisqu'un seul puits est en cause (le puits Nautilus) et que celui-ci a déjà fait l'objet d'une DDI en 1986. Dans un autre cas, la décision relative à cette composante du premier puits pourrait devenir technique si, par exemple, deux puits avaient été forés et qu'il fallait déterminer s'ils l'ont été dans la même «structure géologique».

Ainsi, d'après les faits, je conclurais que l'Office avait compétence pour rejeter de façon préliminaire la demande de Mobil Oil en 1990, sans permettre un renvoi au Comité. Toutefois, cela ne signifie pas que ce rejet aurait pu légitimement être prononcé sans égard à l'équité ou aux principes de justice naturelle. Avant de statuer sur le présent

to consider both the status of Mobil Oil's 1990 application and the manner in which that application was rejected.

### C. Administrative Law Considerations

Before this Court, the companies argued that when Mobil Oil's 1990 application was rejected, their vested rights as interest owners were affected. They argued that a hearing before the Committee should have occurred, in so far as there is a presumption against interference with such rights: see P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1991), at p. 152. In my view, however, this case does not involve legislation which impinges upon vested rights in such a fashion as to make the argument relevant. Section 71(1) of the *Implementation Act* operates to convey a new statutory interest to successful applicants. Section 71(1) does not affect the term of the applicant's existing right in the exploration licence (see ss. 69 and 70(1)). Rather, it simply requires an exploration licensee to satisfy certain preconditions before a new class of statutory rights will be available.

Having said this, however, it would be inconsistent with both the statutory scheme and the history of administrative law jurisprudence to suggest that Mobil Oil was seized of no procedural rights in this case. As recognized in *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, and restated in *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at p. 669, when procedural guarantees are at issue, it may be relevant to consider the nature of a decision, the relationship between an affected party and a decision maker, and the effect of a decision on an affected party's rights.

In this case, since an exploration licensee must obtain an SDD or watch a licence expire, the s. 71(1) decision has a "final nature" (*Knight, supra*, at p. 670). Additionally, although it is technically correct to regard the s. 71(1) interest owner as an applicant seeking additional rights, interest owners are participants in the offshore. To acquire this sta-

pourvoi, il m'est nécessaire d'examiner à la fois le statut de la demande effectuée par Mobil Oil en 1990 et la manière dont cette demande a été rejetée.

### C. Considérations relevant du droit administratif

Devant notre Cour, les sociétés ont fait valoir que le rejet de la demande présentée par Mobil Oil en 1990 a porté atteinte aux droits acquis qu'elles possédaient à titre de titulaires. Elles ont soutenu qu'il aurait dû y avoir une audience devant le Comité dans la mesure où il existe une présomption de respect de ces droits: voir P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (2<sup>e</sup> éd. 1990), à la p. 167. À mon avis, cependant, il ne s'agit pas en l'espèce d'un cas d'empiétement législatif sur des droits acquis qui soit susceptible de rendre l'argument pertinent. Le paragraphe 71(1) de la *Loi de mise en œuvre* a pour effet de conférer un nouveau titre aux auteurs d'une demande couronnée de succès. Il ne touche pas la durée du droit existant du requérant aux termes du permis de prospection (voir art. 69 et par. 70(1)). Il exige simplement que le titulaire du permis de prospection satisfasse à certaines conditions préalables pour pouvoir acquérir une nouvelle catégorie de droits prévus par la loi.

Cela dit, toutefois, il serait incompatible avec le régime législatif et avec l'évolution de la jurisprudence en droit administratif de laisser entendre que Mobil Oil ne jouissait d'aucun droit procédural en l'espèce. Comme on l'a reconnu dans l'arrêt *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, et réaffirmé dans l'arrêt *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, à la p. 669, lorsque des garanties procédurales sont en cause, il peut être pertinent de considérer la nature de la décision, la relation entre la partie touchée et le décideur ainsi que l'effet de cette décision sur les droits de la partie touchée.

En l'espèce, étant donné que le titulaire d'un permis de prospection doit obtenir une DDI s'il veut éviter l'expiration de son permis, la décision fondée sur le par. 71(1) est de «nature définitive» (*Knight, précité*, à la p. 670). De plus, bien qu'il soit exact, en principe, de considérer que les titulaires qui invoquent le par. 71(1) demandent des

tus, interest owners spend large sums of money and significantly interact with regulators, such that there is clearly an important “relationship between the Board” and the interest owner: *Knight, supra*, at p. 670. Finally, although a s. 71(1) applicant does not lose rights as exploration licensee simply because an application is rejected, the interest owner’s investment in the offshore can only be preserved if an SDD is obtained, and so the s. 71(1) decision may have a significant effect on that investment.

Like the trial judge, I could also infer a right of procedural fairness in this case from the statutory regime itself. I have noted that industry fairness was an important goal of the Atlantic Accord: clause 2(f). The trial judge was right to note that s. 124 evinces a significant legislative concern for procedural guarantees in respect of technical decisions. Although I have held that satisfaction of a well requirement does not involve technical considerations in this case, it would be inconsistent with this overall concern for procedure to suppose that the regulator could reject a novel legal argument without affording the applicant any procedural protection at all. This may be particularly true on the facts, inasmuch as the Board was willing to concede that the 1986 SDD — as a product of ministerial discretion — may well have under-defined the extent of the offshore interest demonstrated by the Nautilus well.

Of course, once a role for natural justice or fairness has been recognized, the content of that role must still be determined. There is nothing about the facts or in the *Implementation Act* to suggest that an oral hearing before the Board would have been a necessary response to Mobil Oil’s 1990 application. Rather, that application involved only a proposed interpretation of the Board’s governing

droits additionnels, il reste que ce sont des participants aux activités extracôtières. Afin d’acquérir ce statut, ils dépensent des sommes considérables et interagissent de façon importante avec les organismes de réglementation, de sorte qu’il existe clairement une importante «relation [. . .] entre [l’Office]» et eux: *Knight*, précité, à la p. 670. Enfin, même si l’auteur d’une demande fondée sur le par. 71(1) ne perd pas ses droits à titre de titulaire d’un permis de prospection du seul fait que sa demande est rejetée, l’investissement extracôtier du titulaire intéressé ne peut être préservé que s’il obtient une DDI, si bien que la décision fondée sur le par. 71(1) peut avoir un effet important sur cet investissement.

À l’instar du juge de première instance, je pourrais aussi, en l’espèce, inférer un droit à l’équité procédurale du régime législatif lui-même. J’ai souligné que l’établissement d’un régime équitable pour l’industrie constituait un objectif important de l’Accord atlantique: clause 2f). Le juge de première instance a fait remarquer à juste titre que l’art. 124 traduit l’intérêt important que le législateur a manifesté pour l’existence de garanties procédurales en matière de décisions techniques. Bien que j’aie conclu que des considérations techniques n’entrent pas en jeu ici pour ce qui est de satisfaire à l’exigence d’un puits, il serait contraire à cette préoccupation globale en matière de procédure de supposer que l’organisme de réglementation pourrait rejeter un argument juridique nouveau sans fournir aucune protection procédurale au requérant. Cela ressort particulièrement des faits en ce sens que l’Office était disposé à reconnaître que la DDI de 1986 — résultant du pouvoir discrétionnaire du Ministre — peut fort bien avoir sous-estimé l’étendue de la zone extracôtière mise en évidence par le puits Nautilus.

Naturellement, une fois qu’on a reconnu que la justice naturelle ou l’équité joue un rôle, il reste à déterminer la nature de ce rôle. Rien dans les faits ou dans la *Loi de mise en œuvre* ne porte à croire que la demande présentée par Mobil Oil en 1990 aurait nécessairement entraîné une audience devant l’Office. Cette demande ne faisait plutôt que proposer une interprétation des lois régissant l’Office



statutes, and if a complete exchange had taken place with respect to that interpretation, nothing more would have been required. In all probability, a complete exchange could have occurred by way of correspondence between the Board and Mobil Oil: *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735.

The Board argued in this Court that each party understood the other's position before the 1990 application was summarily rejected by the Chairman. Indeed, prior to that application, Mobil Oil and the Board did exchange a number of letters which demonstrate two things: first, that the 1986 SDD was a source of discontentment for Mobil Oil from the outset; and, second, that the Board continually rejected arguments to the effect that new technical information could be used to redefine the SDD in the absence of new drilling. Viewed this way, it might be argued within the meaning of *Knight, supra*, that "everything that had to be said had been said" (p. 686). This might be especially argued since the Board undertook a transitional role in respect of the *Canada Oil and Gas Act* regime, and was thus in a good position to observe Mobil Oil's response to the 1986 SDD: see the Atlantic Accord, clause 65.

Although enticing, the Board's argument cannot withstand analysis. While it is true that the 1990 application was, in many ways, the culmination of an ongoing dispute, it is equally clear that the 1990 application constituted a proposed resolution by Mobil Oil which was novel. Prior to the date of the application letter, Mobil Oil had not formally argued in favour of a new s. 71(1) SDD, and it is notable that the application sought an SDD in respect of six offshore sections which were not part of the 1986 SDD application.

Perhaps Mobil Oil could have anticipated that the Board would not accede to the legal interpretation apparent in the 1990 application. However, this is the same argument which was made in *Homex Realty and Development Co. v. Corpora-*

et, si un échange complet avait eu lieu à cet égard, rien d'autre n'aurait été nécessaire. Selon toute vraisemblance, un échange complet aurait pu avoir lieu par correspondance entre l'Office et Mobil Oil: *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735.

L'Office a soutenu devant notre Cour que chacune des parties comprenait le point de vue de l'autre avant que la demande de 1990 ne soit rejetée sommairement par le président. De fait, Mobil Oil et l'Office avaient, avant cette demande, échangé un certain nombre de lettres dont il ressortait deux choses: premièrement, que la DDI de 1986 était, depuis le début, une source de mécontentement pour Mobil Oil et, deuxièmement, que l'Office a continuellement rejeté les arguments voulant que la DDI puisse, en l'absence d'un nouveau forage, être modifiée à l'aide de nouvelles données techniques. À cet égard, on pourrait soutenir que les parties «avaient dit tout ce qu'elles avaient à dire» au sens de l'arrêt *Knight*, précité, à la p. 686, et ce, d'autant plus que l'Office assumait un rôle transitoire eu égard au régime de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada* et qu'il était donc bien placé pour observer la réponse de Mobil Oil à la DDI de 1986: voir l'Accord atlantique, clause 65.

Aussi attrayant qu'il puisse être, l'argument de l'Office ne saurait résister à une analyse. S'il est vrai que la demande de 1990 représentait, à maints égards, l'aboutissement d'un litige, il est également clair que cette demande constituait, de la part de Mobil Oil, une proposition de règlement qui était nouvelle. Antérieurement à la lettre de demande, Mobil Oil n'avait pas formellement plaidé en faveur d'une nouvelle DDI fondée sur le par. 71(1) et il convient de noter que cette demande visait l'obtention d'une DDI à l'égard de six sections extracôtières qui n'étaient pas comprises dans la demande de DDI de 1986.

Mobil Oil aurait peut-être dû prévoir que l'Office ne souscrirait pas à l'interprétation juridique ressortant de la demande de 1990. Toutefois, le même argument a été avancé dans l'arrêt *Homex Realty and Development Co. c. Corporation of the*

tion of the Village of Wyoming, [1980] 2 S.C.R. 1011, where there had been “detailed negotiations and an exchange of correspondence” (p. 1032) prior to the making of an impugned decision. In *Homex*, this Court held that “[i]n the full and final sense Homex did not receive an opportunity to make known its position once fully aware of the Village’s final position” (p. 1032). Likewise, although the Board’s position in respect of the 1990 application was in some sense predictable, that reality does not obviate Mobil Oil’s procedural rights.

In fact, in this case, whether or not the Board could have summarily rejected the 1990 application without giving Mobil Oil an opportunity to respond to the case against the application, it must be emphasized that it was not the Board which initially responded, but the Chairman. Although the Board is able to delegate to the Chairman pursuant to s. 51 of the federal *Implementation Act*, no argument in favour of a legal delegation was made in this case, so there must have been no such delegation prior to the Chairman’s response. Although the Chairman’s position was apparently ratified by the Board before the companies applied for judicial review, it has not been suggested that Mobil Oil was apprised of this ratification nor given an opportunity to respond to it.

Mobil Oil’s application was greeted by a letter from the Chairman which stated that the application could “not be brought before the Board” because it was not “bona fide”. While I agree that the *Implementation Act* absolutely cannot support the interpretation advocated by Mobil Oil, it goes too far to pretend that Mobil Oil did not deserve a full hearing, which could have been effected in writing, in respect of its novel interpretation. The Chairman’s response was the product of an improper subdelegation which effectively interrupted Mobil Oil’s procedural guarantees. Indeed, before this Court counsel for the Board admitted that it would have been preferable for Mobil Oil to have been given a Board hearing. If it would have been preferable, why should another result be accepted?

*Village of Wyoming*, [1980] 2 R.C.S. 1011, où il y avait eu «des négociations poussées et un échange de correspondance» (p. 1032) avant de prendre la décision attaquée. Dans l’arrêt *Homex*, notre Cour a conclu qu’«[e]n somme, Homex n’a pas eu la possibilité de faire connaître sa position lorsqu’elle a clairement su quelle était la position finale du Village» (p. 1032). De même, même si la position adoptée par l’Office à l’égard de la demande de 1990 était prévisible dans un certain sens, cela n’a pas pour effet d’écarter les droits de Mobil Oil en matière de procédure.

En fait, dans la présente affaire, que l’Office ait pu ou non rejeter sommairement la demande de 1990 sans donner à Mobil Oil l’occasion de répondre aux arguments avancés à l’encontre de sa demande, il faut souligner que ce n’est pas l’Office qui a réagi initialement, mais bien le président. Bien que l’Office puisse déléguer des attributions au président conformément à l’art. 51 de la *Loi de mise en œuvre* fédérale, aucun argument en faveur d’une délégation légale n’a été avancé en l’espèce, de sorte qu’aucune délégation de cette nature n’a dû avoir lieu avant la réponse du président. Quoique la position du président ait apparemment été ratifiée par l’Office avant que les sociétés ne demandent un examen judiciaire, on n’a pas laissé entendre que Mobil Oil a été informée de cette ratification ou qu’elle a eu l’occasion d’y réagir.

La demande de Mobil Oil a été suivie d’une lettre du président indiquant qu’elle ne pouvait [TRADUCTION] «pas être soumise à l’Office» parce qu’elle n’était pas «valable». Bien que j’accepte que la *Loi de mise en œuvre* ne peut absolument pas étayer l’interprétation préconisée par Mobil Oil, je n’irai pas jusqu’à prétendre que Mobil Oil ne méritait pas une audience complète qui aurait pu avoir lieu par écrit, relativement à son interprétation nouvelle. La réponse du président était le fruit d’une subdélégation irrégulière qui a effectivement court-circuité les garanties procédurales de Mobil Oil. En fait, l’avocat de l’Office a admis, devant notre Cour, qu’il eût été préférable que Mobil Oil obtienne une audience devant l’Office. Si cela aurait été préférable, pourquoi devrait-on accepter un autre résultat?

In light of these comments, and in the ordinary case, Mobil Oil would be entitled to a remedy responsive to the breach of fairness or natural justice which I have described. However, in light of my disposition on the cross-appeal, the remedies sought by Mobil Oil in the appeal *per se* are impractical. While it may seem appropriate to quash the Chairman's decision on the basis that it was the product of an improper subdelegation, it would be nonsensical to do so and to compel the Board to consider now Mobil Oil's 1990 application, since the result of the cross-appeal is that the Board would be bound in law to reject that application by the decision of this Court.

The bottom line in this case is thus exceptional, since ordinarily the apparent futility of a remedy will not bar its recognition: *Cardinal, supra*. On occasion, however, this Court has discussed circumstances in which no relief will be offered in the face of breached administrative law principles: e.g., *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561. As I described in the context of the issue in the cross-appeal, the circumstances of this case involve a particular kind of legal question, viz., one which has an inevitable answer.

In *Administrative Law* (6th ed. 1988), at p. 535, Professor Wade discusses the notion that fair procedure should come first, and that the demerits of bad cases should not ordinarily lead courts to ignore breaches of natural justice or fairness. But then he also states:

A distinction might perhaps be made according to the nature of the decision. In the case of a tribunal which must decide according to law, it may be justifiable to disregard a breach of natural justice where the demerits of the claim are such that it would in any case be hopeless.

In this appeal, the distinction suggested by Professor Wade is apt.

Compte tenu de ces observations, Mobil Oil aurait normalement droit à un redressement pour les manquements à l'équité et à la justice naturelle que j'ai décrits. Cependant, vu la façon dont je statue sur le pourvoi incident, les redressements que demande Mobil Oil dans le pourvoi lui-même sont peu réalistes. Bien qu'il puisse sembler indiqué d'annuler la décision du président pour le motif qu'elle résulte d'une subdélégation irrégulière, il serait absurde de le faire et de forcer l'Office à examiner maintenant la demande présentée par Mobil Oil en 1990 étant donné que, suivant le résultat du pourvoi incident, l'Office serait juridiquement tenu de rejeter cette demande, en raison de l'arrêt de notre Cour.

Le résultat de ce pourvoi est donc exceptionnel puisque, habituellement, la futilité apparente d'un redressement ne constituera pas une fin de non-recevoir: *Cardinal*, précité. Cependant, il est parfois arrivé que notre Cour examine les circonstances dans lesquelles aucun redressement ne sera accordé face à la violation de principes de droit administratif: voir, par exemple, *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561. Comme je l'ai affirmé dans le contexte de la question soulevée dans le pourvoi incident, les circonstances de la présente affaire soulèvent un type particulier de question de droit, savoir une question pour laquelle il existe une réponse inéluctable.

Dans *Administrative Law* (6<sup>e</sup> éd. 1988), à la p. 535, le professeur Wade examine la notion selon laquelle l'équité procédurale devrait avoir prééminence et la faiblesse d'une cause ne devrait pas normalement amener les tribunaux à ignorer les manquements à l'équité ou à la justice naturelle. Il ajoute toutefois ceci:

[TRADUCTION] On pourrait peut-être faire une distinction fondée sur la nature de la décision. Dans le cas d'un tribunal qui doit trancher selon le droit, il peut être justifiable d'ignorer un manquement à la justice naturelle lorsque le fondement de la demande est à ce point faible que la cause est de toute façon sans espoir.

Dans ce pourvoi, la distinction que propose le professeur Wade est pertinente.

Likewise, it is apt to cite *R. v. Monopolies and Mergers Commission*, [1986] 1 W.L.R. 763 (C.A.). In that case, a Chairman interpreted a statute administered by his Commission in order to determine whether a take over proposal had been abandoned. When he decided that abandonment had, in fact, occurred, he stopped a monopolies and mergers reference at the threshold stage. Upon judicial review, the Court of Appeal held that the Chairman had properly interpreted the statute, but the court also held that he had no statutory authority to act alone. Nonetheless, the discretionary remedies at the disposal of the court were withheld, at least partly because “[g]ood public administration is concerned with substance rather than form” and because the Commission “would have reached and would now reach the same conclusion as did their experienced chairman” (p. 774). Given the circumstances of this case as I have described them, this statement is accurate here, although I would reiterate its exceptional character and would not wish to apply it broadly.

## VI. Disposition

For the reasons described, I would allow the cross-appeal and hold that applications made under s. 71(1) of the federal *Implementation Act* require the drilling of a fresh offshore well. Although I have found that the Chairman acted without authority and that Mobil Oil’s right to be heard was denied, I would exercise this Court’s discretion and withhold the remedies sought by Mobil Oil. Accordingly, I would dismiss the appeal.

The disposition I make is contrary to the interests of the companies in a practical sense. The companies, however, put forward an interpretation of the offshore scheme — particularly with respect to the Board/Committee relationship — which I have at least partly recognized in these reasons, and I have noted that Mobil Oil was not treated fairly on the facts. For these reasons, it is appropri-

De même, il convient de citer l’arrêt *R. c. Monopolies and Mergers Commission*, [1986] 1 W.L.R. 763 (C.A.). Dans cette affaire, un président avait interprété une loi dont l’application relevait de la commission qu’il dirigeait, afin de déterminer s’il y avait eu abandon d’un projet d’acquisition. En décidant que le projet avait effectivement été abandonné, il a mis fin à un renvoi en matière de monopoles et de fusions qui en était au stade préliminaire. Lors d’un examen judiciaire, la Cour d’appel a conclu que le président avait bien interprété la loi en question, mais qu’il n’était pas légalement habilité à agir seul. La cour a néanmoins refusé d’accorder les redressements discrétionnaires dont elle disposait, en partie du moins parce que [TRADUCTION] «[L]a bonne administration publique s’intéresse au fond plutôt qu’à la forme» et parce que la Commission [TRADUCTION] «serait parvenue et parviendrait maintenant à la même conclusion que son président expérimenté» (p. 774). Compte tenu des circonstances de la présente affaire que j’ai décrites, cet énoncé est exact en l’espèce, bien que j’en réitère le caractère exceptionnel et mon désir de ne pas l’appliquer de manière générale.

## VI. Dispositif

Pour les motifs exposés, je suis d’avis d’accueillir le pourvoi incident et de conclure que les demandes fondées sur le par. 71(1) de la *Loi de mise en œuvre* fédérale requièrent le forage d’un nouveau puits extracôtier. Même si j’ai conclu que le président avait agi sans autorisation et qu’il y a eu négation du droit de Mobil Oil d’être entendue, j’exercerais le pouvoir discrétionnaire de notre Cour en n’accordant pas les redressements demandés par Mobil Oil. En conséquence, je suis d’avis de rejeter le pourvoi.

La décision que je rends est, en pratique, contraire aux intérêts des sociétés. Celles-ci ont, toutefois, mis de l’avant une interprétation du régime extracôtier — particulièrement en ce qui concerne la relation entre l’Office et le Comité — à laquelle j’ai souscrit au moins partiellement dans les présents motifs, et j’ai souligné que, d’après les faits, Mobil Oil n’avait pas été traitée équitablement.

ate that each party bear its own costs, both in the courts below and before this Court.

*Appeal dismissed and cross-appeal allowed.*

*Solicitors for the appellants: Stewart McKelvey Stirling Scales, St. John's, Newfoundland.*

*Solicitors for the respondent: Stikeman, Elliott, Ottawa.*

Pour ces motifs, il convient que chaque partie assume ses propres dépens, tant devant les juridictions inférieures que devant notre Cour.

*Pourvoi rejeté et pourvoi incident accueilli.*

*Procureurs des appelantes: Stewart McKelvey Stirling Scales, St. John's, Terre-Neuve.*

*Procureurs de l'intimé: Stikeman, Elliott, Ottawa.*