

T-2807-83

T-2807-83

Energy Probe (Applicant)

v.

Atomic Energy Control Board and Ontario Hydro (Respondents)

and

Attorney General of Canada (Intervenant)

Trial Division, Reed J.—Toronto, February 15, 16; Ottawa, April 9 1984.

Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Atomic Energy Control Board licensing decision attacked for pecuniary bias of Board member — Latter president of company doing business with license applicant — Duty to act fairly applicable to Board administrative licensing function — Duty including requirement for unbiased decision-maker — Member not biased, having no direct pecuniary interest as defined in case law — Fact Act permitting part-time appointments to Board not condonation of pecuniary bias — Doctrine of necessity not applicable — Applicant having standing — Whether reasonable apprehension of bias not put in issue — Certiorari denied — Atomic Energy Control Act, R.S.C. 1970, c. A-19, s. 8.

Judicial review — Equitable remedies — Declarations — Standing — Validity of licensing decision by Atomic Energy Control Board — Allegation of pecuniary bias — Duty to act fairly — Requirement for unbiased decision-maker — Whether non-profit research and educational corporation having standing to seek declaratory judgment — Right to standing broader in claim for certiorari — Reference to text writers — Thorson, McNeil and Borowski cases considered — Issue of constitutional legislative jurisdiction not sine qua non of those decisions — Decisions not opening floodgates to litigation — Not extending rules of standing too broadly — Applicant having standing but declaratory judgment denied for lack of direct pecuniary bias.

Practice — Parties — Standing — Applicant seeking certiorari and declaratory judgment against Atomic Energy Control Board administrative licensing decision — Attack based on allegation of pecuniary bias of one of Board members — Grant of standing in certiorari applications discretionary — Fact applicant serious interest group and made representations to Board concerning challenged decision justifying grant of standing for certiorari — Applicant having standing for action for declaratory judgment as (1) justiciable issue raised, (2)

Enquête énergie (requérante)

c.

Commission de contrôle de l'énergie atomique et Hydro-Ontario (intimées)

et

Procureur général du Canada (intervenant)

Division de première instance, juge Reed—Toronto, 15 et 16 février; Ottawa, 9 avril 1984.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — La décision d'octroi de permis rendue par la Commission de contrôle de l'énergie atomique est contestée parce qu'un membre de celle-ci a fait preuve de parti pris visant un but lucratif — Ce membre était président d'une société traitant avec la demanderesse de permis — L'obligation d'agir équitablement s'applique à la fonction administrative d'octroi de permis de la Commission — Cette obligation comporte la condition que l'auteur d'une décision soit impartial — Ne détenant aucun intérêt pécuniaire direct, au sens que la jurisprudence a donné à ce concept, le membre n'a pas fait preuve de parti pris — Le fait que la Loi autorise la nomination de membres à temps partiel à la Commission n'autorise pas les partis pris visant un but lucratif — La doctrine de nécessité ne s'applique pas — La requérante a qualité pour agir — La question de savoir s'il y a crainte raisonnable de partialité n'a pas été soulevée — Rejet de la demande de bref de certiorari — Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 8.

Contrôle judiciaire — Recours en equity — Jugements déclaratoires — Qualité pour agir — Validité de la décision d'octroi de permis rendue par la Commission de contrôle de l'énergie atomique — Allégation de parti pris visant un but lucratif — Obligation d'agir équitablement — Il est requis que l'auteur d'une décision soit impartial — Une société sans but lucratif qui conduit des recherches et qui s'occupe de la sensibilisation du public a-t-elle qualité pour demander un jugement déclaratoire? — La qualité pour agir est plus étendue dans une demande de bref de certiorari — Renvoi à la doctrine — Examen des arrêts Thorson, McNeil et Borowski — La question de la compétence législative constitutionnelle n'est pas la condition sine qua non de ces décisions — Celles-ci n'ouvrent pas la porte à une avalanche de litiges — Leur application n'étend pas trop largement les règles quant à la qualité pour agir — La requérante a qualité pour agir, mais la demande de jugement déclaratoire est rejetée parce qu'il y a absence de parti pris direct visant un but lucratif.

Pratique — Parties — Qualité pour agir — La requérante sollicite un bref de certiorari et un jugement déclaratoire contre la décision administrative d'octroi de permis rendue par la Commission de contrôle de l'énergie atomique — Contestation fondée sur l'allégation de parti pris visant un but lucratif de la part d'un membre de la Commission — L'octroi de la qualité pour agir dans les demandes de bref de certiorari est une question discrétionnaire — Le fait que la requérante soit un groupe d'intérêts sérieux et qu'elle ait fait des observations

applicant having genuine interest as citizen in validity of decision raising issue of public interest, (3) no other reasonable and effective manner to bring issue before courts — *Atomic Energy Control Act, R.S.C. 1970, c. A-19, s. 8.*

Energy — Licensing decision of Atomic Energy Control Board attacked on grounds Board member having pecuniary bias as president of company supplying radiation-resistant cables for nuclear reactors to license applicant — Applicant Energy Probe having standing for both certiorari and declaratory judgment applications — Member of Board not biased, having no direct pecuniary interest as defined in case law — Fact Act permitting part-time appointments to Board not condonation of pecuniary bias — Doctrine of necessity not applicable — Atomic Energy Control Act, R.S.C. 1970, c. A-19, s. 8.

The decision of the Atomic Energy Control Board to renew the operating license for Ontario Hydro's Pickering "B" Nuclear Generating Station is attacked by means of an application for *certiorari* and an action for a declaratory judgment. These proceedings are based on an allegation of pecuniary bias on the part of a Board member, Mr. Olsen, who was, at the time of the decision, president of a company selling radiation-resistant cables to Ontario Hydro. The issues are (1) whether the doctrine of fairness applies to the licensing function of the Board and whether it includes a requirement of absence of bias on the part of Board members; (2) whether Mr. Olsen had a pecuniary interest in the outcome of the decision sufficient to constitute bias; (3) whether the applicant has standing to challenge the Board's decision.

Held, both the application for *certiorari* and the action for a declaratory judgment are dismissed.

The doctrine of fairness applies to the Board's administrative decisions such as the one attacked herein and it includes a requirement for an unbiased decision-maker. Since no contract with Mr. Olsen's company depended directly on the licensing decision and since Ontario Hydro purchased radiation-resistant cables through a tendering process, Mr. Olsen did not have a pecuniary interest sufficient to constitute bias.

The fact that the *Atomic Energy Control Act* provides for the appointment of part-time members to the Board is not a condonation of pecuniary bias. Nor does the doctrine of necessity apply to legitimize such bias.

The Court, exercising its recognized discretion in this matter, grants the applicant standing to apply for *certiorari* because, even though it is not an aggrieved person, it is a serious interest

devant la Commission relativement à la décision contestée justifie l'octroi de la qualité pour demander un bref de *certiorari* — La requérante a qualité pour agir dans l'action en jugement déclaratoire pour les motifs suivants: 1) une question susceptible d'être tranchée par voie judiciaire a été soulevée, 2) la requérante a, à titre de citoyenne, un intérêt véritable quant à la validité de la décision soulevant une question d'intérêt public, 3) il n'y a pas d'autre manière raisonnable et efficace de saisir les tribunaux de ces questions — *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 8.*

*Énergie — La décision d'octroi de permis de la Commission de contrôle de l'énergie atomique est contestée parce qu'un membre de la Commission, en tant que président d'une société fournissant des câbles résistants aux rayonnements pour des réacteurs nucléaires à la demanderesse de permis, a fait preuve de parti pris visant un but lucratif — La requérante Enquête énergie a qualité pour agir tant dans la demande de bref de *certiorari* que dans la demande de jugement déclaratoire — Ne détenant aucun intérêt pécuniaire direct, au sens que la jurisprudence a donné à ce concept, le membre de la Commission n'a pas fait preuve de parti pris — Le fait que la Loi autorise la nomination de membres à temps partiel à la Commission n'autorise pas les partis pris visant un but lucratif — La doctrine de nécessité n'est pas applicable — Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 8.*

La décision de la Commission de contrôle de l'énergie atomique de renouveler le permis d'exploitation de la centrale atomique Picquering «B» de l'Hydro-Ontario est contestée par voie de demande de bref de *certiorari* et d'action en jugement déclaratoire. Ces procédures reposent sur l'allégation de parti pris visant un but lucratif dont aurait fait preuve un membre de la Commission, M. Olsen, qui était, à l'époque de la décision, président d'une société vendant des câbles résistants aux rayonnements à l'Hydro-Ontario. Les questions soulevées sont: 1) La doctrine d'équité est-elle applicable à la fonction d'octroi de permis de la Commission et cette doctrine exige-t-elle que les membres de la Commission n'aient pas de parti pris? 2) M. Olsen avait-il, dans l'issue de la décision, un avantage pécuniaire suffisant pour constituer un parti pris? 3) La requérante a-t-elle qualité pour contester la décision de la Commission?

Jugement: tant la requête en bref de *certiorari* que l'action en jugement déclaratoire sont rejetées.

La doctrine d'équité s'applique aux décisions administratives de la Commission telles que celle contestée en l'espèce et comporte la condition que l'auteur d'une décision soit impartial. Puisqu'aucun contrat avec la société de M. Olsen ne dépendait directement de la décision d'octroi de permis et puisque l'Hydro-Ontario achetait des câbles résistants aux rayonnements par voie de soumission, M. Olsen ne détenait pas un intérêt pécuniaire suffisant pour constituer un parti pris.

Le fait que la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* autorise la nomination de membres à temps partiel à la Commission n'autorise pas les partis pris visant un but lucratif. La doctrine de nécessité ne s'applique pas non plus pour légitimer ce parti pris.

La Cour, exerçant son pouvoir discrétionnaire reconnu à cet égard, accorde à la requérante la qualité pour demander un bref de *certiorari* parce que, même si la requérante ne se

group and it has made representations to the Board concerning the decision being challenged.

The applicant also has standing with respect to the action for a declaratory judgment because, applying the Supreme Court decisions in the *Thorson, McNeil* and *Borowski* cases, which are applicable not only to cases where standing is sought to challenge the constitutional validity of legislation, (1) a justiciable issue has been raised, (2) the applicant has a genuine interest as a citizen in the validity of a decision which raises an issue of public interest, (3) there is no other reasonable and effective manner by which to bring the issue before the courts.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police, [1979] 1 S.C.R. 311; *S.E.A.P. v. Atomic Energy Control Board et al.*, [1977] 2 F.C. 473 (C.A.); *AGIP S.p.A. v. Atomic Energy Control Board, et al.*, [1979] 1 F.C. 223; 87 D.L.R. (3d) 530 (C.A.); *Croy, et al. v. Atomic Energy Control Board, et al.*, [1981] 1 F.C. 515; 105 D.L.R. (3d) 625 (C.A.); *Thorson v. Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265; 55 D.L.R. (3d) 632; *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; 130 D.L.R. (3d) 588; *In the Matter of a Suit of Forster against Mary Owen Forster and Berridge* (1863), 4 B. & S. 187; 122 E.R. 430 (K.B. Div.); *The Queen v. The Justices of Surrey* (1870), Law Rep. 5 Q.B. 466; *The King v. Groom, et al.*, [1901] 2 K.B. 157; *The King v. Richmond Confirming Authority*, [1921] 1 K.B. 248; *The King v. Stafford Justices*, [1940] 2 K.B. 33; *Re Corporation of District of Surrey, Municipal By-Law, 1954, No. 1291* (1956), 6 D.L.R. (2d) 768 (B.C.S.C.); *Rothmans of Pall Mall Canada Ltd. et al. v. Minister of National Revenue, et al.*, [1976] 2 F.C. 500 (C.A.); *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; 106 D.L.R. (3d) 385; *Canadian Broadcasting League v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, et al.*, [1980] 1 F.C. 396; 101 D.L.R. (3d) 669 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Regina v. Birmingham City Justice, [1970] 1 W.L.R. 1428 (Q.B.); *McInnes v. Onslow-Fane et al.*, [1978] 1 W.L.R. 1520 (Ch.D.); *Regina v. Secretary of State for the Environment*, [1982] Q.B. 593; *In the Matter of Hopkins* (1858), El. Bl. & El. 100, 120 E.R. 445 (K.B. Div.); *Reg. v. Hammond et al.* (1863), 9 L.T. Rep. N.S. 423 (Bail Ct.); *The Queen v. Gaisford*, [1892] 1 Q.B. 381; *The King v. Hendon Rural District Council*, [1933] 2 K.B. 696; *Beer v. Rural Municipality of Fort Garry* (1958), 66 Man. R. 385 (C.A.); *Regina v. Barnsley Licensing Justices*, [1960] 2 Q.B. 167; *Ladies of the Sacred Heart of Jesus (Convent of the Sacred Heart) v. Armstrong's Point Association et al.* (1961), 29 D.L.R. (2d) 373 (Man. C.A.); *Reg. v. Hain and others, Licen-*

qualifie pas comme une personne lésée, elle est un groupe d'intérêts sérieux qui a fait des observations devant la Commission relativement à la décision contestée.

La requérante a également qualité en ce qui concerne l'action en jugement déclaratoire parce que, appliquant les arrêts *a Thorson, McNeil et Borowski* rendus par la Cour suprême, qui ne s'appliquent pas uniquement à des affaires où la qualité pour agir est revendiquée pour contester la constitutionnalité d'une loi, 1) une question susceptible d'être tranchée par voie judiciaire a été soulevée, 2) la requérante a, à titre de citoyenne, un intérêt véritable quant à la validité de la décision qui soulève *b* une question d'intérêt public, 3) il n'y a pas d'autre manière raisonnable et efficace de saisir les tribunaux de la question.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police, [1979] 1 R.C.S. 311; *S.E.A.P. c. La Commission de contrôle de l'énergie atomique et autre*, [1977] 2 C.F. 473 (C.A.); *AGIP S.p.A. c. La Commission de contrôle de l'énergie atomique, et autres*, [1979] 1 C.F. 223; 87 D.L.R. (3d) 530 (C.A.); *Croy, et autres c. La Commission de contrôle de l'énergie atomique, et autres*, [1981] 1 C.F. 515; 105 D.L.R. (3d) 625 (C.A.); *Thorson c. Procureur général du Canada et al.*, [1975] 1 R.C.S. 138; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; 55 D.L.R. (3d) 632; *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; 130 D.L.R. (3d) 588; *In the Matter of a Suit of Forster against Mary Owen Forster and Berridge* (1863), 4 B. & S. 187; 122 E.R. 430 (K.B. Div.); *The Queen v. The Justices of Surrey* (1870), Law Rep. 5 Q.B. 466; *The King v. Groom, et al.*, [1901] 2 K.B. 157; *The King v. Richmond Confirming Authority*, [1921] 1 K.B. 248; *The King v. Stafford Justices*, [1940] 2 K.B. 33; *Re Corporation of District of Surrey, Municipal By-Law, 1954, No. 1291* (1956), 6 D.L.R. (2d) 768 (C.S.C.-B.); *La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Limitée et autre c. Le Ministre du Revenu national, et autres*, [1976] 2 C.F. 500 (C.A.); *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; 106 D.L.R. (3d) 385; *Canadian Broadcasting League c. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, et autres*, [1980] 1 C.F. 396; 101 D.L.R. (3d) 669 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Regina v. Birmingham City Justice, [1970] 1 W.L.R. 1428 (Q.B.); *McInnes v. Onslow-Fane et al.*, [1978] 1 W.L.R. 1520 (Ch.D.); *Regina v. Secretary of State for the Environment*, [1982] Q.B. 593; *In the Matter of Hopkins* (1858), El. Bl. & El. 100, 120 E.R. 445 (K.B. Div.); *Reg. v. Hammond et al.* (1863), 9 L.T. Rep. N.S. 423 (Bail Ct.); *The Queen v. Gaisford*, [1892] 1 Q.B. 381; *The King v. Hendon Rural District Council*, [1933] 2 K.B. 696; *Beer v. Rural Municipality of Fort Garry* (1958), 66 Man. R. 385 (C.A.); *Regina v. Barnsley Licensing Justices*, [1960] 2 Q.B. 167; *Ladies of the Sacred Heart of Jesus (Convent of the Sacred Heart) v. Armstrong's Point Association et al.* (1961), 29 D.L.R. (2d) 373 (C.A. Man.); *Reg. v. Hain and others, Licen-*

ing Justices (1896), 12 T.L.R. 323 (Q.B. Div.); *Camino Management Ltd. et al. v. Manitoba Securities Commn. et al.*, [1979] 2 W.W.R. 594 (Man. Q.B.); *Re Webb and Ontario Housing Corporation* (1978), 93 D.L.R. (3d) 187 (Ont. C.A.).

COUNSEL:

A. J. Roman and *D. Poch* for applicant.
No one on behalf of Atomic Energy Control Board, respondent.
Ian Blue for Ontario Hydro, respondent.
P. Evraire, Q.C. and *M. J. B. Wood* for Attorney General of Canada, intervenant.

SOLICITORS:

A. J. Roman, Toronto, for applicant.
Cassels, Brock, Toronto, for Ontario Hydro, respondent.
Deputy Attorney General of Canada for Attorney General of Canada, intervenant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

REED J.: This judgment relates to two actions brought on simultaneously, seeking alternative forms of relief with respect to the same cause of action. One is a motion for a writ of *certiorari* to quash a decision of the Atomic Energy Control Board which granted a licence to Ontario Hydro to operate Units 5 and 6 of the Pickering "B" Nuclear Generating Station. The other is an action seeking a declaratory judgment that that licensing decision is invalid.

Facts

On June 27, 1983, the Atomic Energy Control Board (A.E.C.B.) issued a news release which stated that "subject to its confirmation at its next meeting" it would approve the issuing of a renewed operating licence for Ontario Hydro's Pickering "B" Nuclear Generating Station.

On September 2, 1983 the applicant, Energy Probe, asked to appear before the A.E.C.B. to make representations respecting the licensing decision which was about to be made. On September 7, 1983, the A.E.C.B. asked the applicant, Energy

ing Justices (1896), 12 T.L.R. 323 (Q.B. Div.); *Camino Management Ltd. et al. v. Manitoba Securities Commn. et al.*, [1979] 2 W.W.R. 594 (B.R. Man.); *Re Webb and Ontario Housing Corporation* (1978), 93 D.L.R. (3d) 187 (C.A. Ont.).

AVOCATS:

A. J. Roman and *D. Poch* pour la requérante.
Personne n'a comparu pour la Commission de contrôle de l'énergie atomique, intimée.
Ian Blue pour l'intimée Hydro-Ontario.
P. Evraire, c.r. et *M. J. B. Wood* pour le procureur général du Canada, intervenant.

PROCUREURS:

A. J. Roman, Toronto, pour la requérante.
Cassels, Brock, Toronto, pour l'intimée Hydro-Ontario.
Le sous-procureur général du Canada pour le procureur général du Canada, intervenant.

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

LE JUGE REED: Le présent jugement se rapporte à deux actions intentées simultanément, visant à l'obtention de l'une des deux formes de redressement possibles concernant la même cause d'action. Il s'agit d'abord d'une requête pour un bref de *certiorari* introduite pour faire annuler une décision par laquelle la Commission de contrôle de l'énergie atomique a accordé à l'Hydro-Ontario un permis pour exploiter les groupes 5 et 6 de la centrale atomique Pickering «B». L'autre est une action en jugement qui déclarerait que cette décision d'accorder le permis est invalide.

Les faits

Le 27 juin 1983, la Commission de contrôle de l'énergie atomique (C.C.É.A.) diffusait un bulletin de nouvelles disant que [TRADUCTION] «sous réserve de sa confirmation à la prochaine réunion», elle approuverait le renouvellement du permis d'exploitation de la centrale atomique Pickering «B» de l'Hydro-Ontario.

Le 2 septembre 1983, Enquête énergie, la requérante, a demandé à comparaître devant la C.C.É.A. pour présenter des observations relatives à la décision qui allait être rendue d'accorder le permis. Le 7 septembre 1983, la C.C.É.A. a

Probe, to elaborate on its points of concern so that they might be adequately considered.

On September 12, 1983, the Applicant outlined a number of technical concerns in writing to the A.E.C.B. and also objected strongly to the participation of a Mr. Olsen in the decision-making process. Specifically, Energy Probe wrote:

We object to Mr. Olsen's participation due to his apparently conflicting interests in nuclear power. Mr. Olsen is Chairman of EEMAC, the electrical industry's lobby; he is a member of the Canadian Nuclear Association (the nuclear industry lobby group); he is Chairman of the Electrical Industry Task Force which lobbies for greater electricity use in Ontario. Mr. Olsen is also President of Phillips Cables.

The details of the known contracts between Ontario Hydro and Phillips Cables are as follows (supplies for nuclear stations are underlined):

May	1981	<u>\$740,000 cables for Pickering B</u>
June	1981	\$ 60,000* copper wire, General Stores
July	1981	<u>\$100,000 ("1st year") cables for Pickering B</u>
August	1981	\$100,000 copper conductor for Central Stores
August	1981	\$350,000 aluminum cables for Central Stores
September	1981	\$150,000 cables for Atikokan (coal-fired) GS
September	1981	\$230,000 power cables for Bramalea Transformer Station
January	1982	\$140,000 copper cable for Central Stores
April	1982	\$140,000 copper cable for Central Stores
April	1982	<u>\$150,000 control cables for Pickering B</u>
August	1982	<u>\$200,000 control cables for Darlington NGS</u>
March	1983	<u>\$270,000* power cables for Darlington NGS</u>

* Estimate: listed amount is \$120,000 and Phillips is one of two companies named.

We ask that previous decision of the Board be suspended and that the Board be convened without Mr. Olsen so that it may take a fresh look at the advisability of licensing Pickering 'B'.

On September 20, 1983, the A.E.C.B. confirmed its decision to license Pickering Units 5 and 6.

On October 24, 1983, the A.E.C.B. responded to Energy Probe's letter of September 12, 1983, stat-

demandé à la requérante de préciser l'objet de ses préoccupations pour que celles-ci puissent faire l'objet d'un examen adéquat.

^a Le 12 septembre 1983, la requérante a soumis à la C.C.É.A., par écrit, plusieurs préoccupations d'ordre technique, et a contesté avec vigueur la participation de M. Olsen dans le processus décisionnel. Enquête énergie écrivait notamment ce qui suit:

^b [TRADUCTION] Nous contestons la participation de M. Olsen étant donné ses intérêts apparemment incompatibles en matière d'énergie atomique. M. Olsen est président de l'AMEEEEC, le groupe de pression de l'industrie électrique; il est membre de l'Association nucléaire canadienne (le groupe de pression de l'industrie atomique); il est président de l'Electrical Industry Task Force qui fait des pressions pour promouvoir un usage plus étendu de l'électricité en Ontario. M. Olsen est également président de la société Phillips Cables.

^c Voici les détails des contrats connus intervenus entre l'Hydro-Ontario et Phillips Cables (les fournitures pour des centrales nucléaires sont soulignées):

Mai	1981	<u>740 000 \$ de câbles pour Pickering B</u>
Juin	1981	60 000 \$* de fil de cuivre, General Stores
Juillet	1981	<u>100 000 \$ de câbles (1^{re} année) pour Pickering B</u>
^e Août	1981	100 000 \$ de conducteur en cuivre pour Central Stores
Août	1981	350 000 \$ de câbles en aluminium pour Central Stores
Septembre	1981	150 000 \$ câbles pour Atikokan (chauffe au charbon) GS
^f Septembre	1981	230 000 \$ de câbles de transport d'énergie pour la station de transformation de Bramalea
Janvier	1982	140 000 \$ de câbles en cuivre pour Central Stores
Avril	1982	140 000 \$ de câbles en cuivre pour Central Stores
^g Avril	1982	<u>150 000 \$ de câbles de commande pour Pickering B</u>
Août	1982	<u>200 000 \$ de câbles de commande pour CA Darlington</u>
Mars	1983	<u>270 000 \$ de câbles de transport d'énergie pour CA Darlington</u>

^h * Estimation: le montant inscrit est de 120 000 \$ et Phillips est l'une des deux sociétés nommées.

ⁱ Nous demandons la suspension de la décision antérieure de la Commission et la convocation de celle-ci hors la présence de M. Olsen afin qu'elle examine de nouveau l'opportunité d'accorder le permis à Pickering «B».

Le 20 septembre 1983, la C.C.É.A. a confirmé sa décision d'accorder un permis pour les groupes 5 et 6 de Pickering.

^j Le 24 octobre 1983, la C.C.É.A. a répondu à la lettre en date du 12 septembre 1983 d'Enquête

ing that the Board felt that "there was no substance to the charge" of conflict of interest on the part of Mr. Olsen. The A.E.C.B.'s response also answered the technical concerns raised by Energy Probe.

Of the above facts, the only one disputed before me was the exact scope of Mr. Olsen's interests. Ontario Hydro in its statement of facts agreed that:

He is president of Phillips Cables Ltd. ("Phillips Cables") a reputable Canadian company doing some \$200 million worth of business annually. He is also currently Chairman of the Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada. Phillips Cables has done business with Ontario Hydro through the competitive tender process.

Reference was also made by Ontario Hydro to a letter appearing as an exhibit to one of the affidavits and I take this reference to be an agreement to the fact as set out in that letter that Mr. Olsen was chairman of a special task force on electrical energy in Ontario.

Paragraph 13 of an affidavit dated November 23, 1983, signed by Norman Rubin, and filed in support of Energy Probe's application reads as follows:

Phillips Cables Limited has sold Ontario Hydro significant quantities of radiation resistant cables for nuclear reactors, including cable for the aforementioned Units 5 & 6 of Pickering "B". Attached exhibit 'I' are two copies of Ontario Hydro's announcement of recent major contract awards, including contracts awarded to Phillips Cables Limited totalling \$3,280,000 of which \$1,460,000 represents cables for nuclear stations, of which \$990,000 represents cable for Pickering "B".

Counsel for the Attorney General and counsel for Ontario Hydro admitted these facts but only on the concomitant admission from counsel for Energy Probe that the purchases made by Ontario Hydro were made pursuant to a tendering process, and that although the tendering process might not always result in the lowest bidder being chosen, decisions were made on the basis of objective criteria. It should be noted that paragraph 14 of the same affidavit was objected to as hearsay, which it clearly is, and no admission was then made respecting its content.

The issues raised by this application are: (1) does the doctrine of fairness as enunciated by the

énergie, disant que, selon la Commission, [TRADUCTION] «n'était nullement fondée l'accusation» de conflit d'intérêt portée contre M. Olsen. Dans sa réponse, la C.C.É.A. a également répondu aux préoccupations d'ordre technique soulevées par Enquête énergie.

Parmi les faits susmentionnés, le seul qui ait fait l'objet d'un débat devant moi portait sur la nature exacte des intérêts de M. Olsen. Dans son exposé des faits, l'Hydro-Ontario reconnaît que:

[TRADUCTION] Il est président de Phillips Cables Ltd. («Phillips Cables»), une société canadienne de renom dont le chiffre d'affaires annuel est de 200 millions de dollars. Actuellement, il est également président de l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada. Phillips Cables a traité des affaires avec l'Hydro-Ontario par voie d'adjudication.

L'Hydro-Ontario a également fait mention d'une lettre jointe comme pièce à l'un des affidavits, et je considère que cette mention reconnaît le fait, exposé dans cette lettre, que M. Olsen était président d'un groupe d'étude spécial sur l'énergie électrique en Ontario.

Le paragraphe 13 d'un affidavit daté du 23 novembre 1983, signé par Norman Rubin et déposé à l'appui de la demande d'Enquête énergie est ainsi conçu:

[TRADUCTION] Phillips Cables Limited a vendu à l'Hydro-Ontario d'importantes quantités de câbles résistants aux rayonnements pour des réacteurs nucléaires, notamment des câbles pour les groupes 5 et 6 susmentionnés de Pickering «B». La pièce sous la cote «I» se compose de deux exemplaires de l'avis, donné par l'Hydro-Ontario, d'une récente adjudication de contrats importants, notamment de contrats alloués à Phillips Cables Limited pour un total de 3 280 000 \$, dont 1 460 000 \$ pour l'achat de câbles pour des centrales nucléaires, et dont 990 000 \$ pour des câbles pour Pickering «B».

L'avocat du procureur général et celui d'Hydro-Ontario ont admis ces faits mais seulement parce que l'avocat d'Enquête énergie a aussi admis que les achats effectués par l'Hydro-Ontario avaient été faits selon un processus de soumission et que, même si le processus de soumission n'entraîne pas nécessairement l'adjudication au plus bas soumissionnaire, les décisions avaient été prises selon des critères objectifs. Il convient de souligner que le paragraphe 14 du même affidavit a été contesté comme ouï-dire, ce qu'il est clairement, et aucune admission n'a été faite quant à sa teneur.

Les questions soulevées par la présente demande sont: 1) La doctrine d'équité énoncée par la Cour

Supreme Court in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311 apply to the licensing function of the Atomic Energy Control Board and particularly, does that doctrine of fairness include a requirement of a lack of bias on the part of the Board members; (2) did Mr. Olsen have a pecuniary interest in the outcome of that decision sufficient to constitute pecuniary bias as that term has been defined, and (3) in any event, does the applicant Energy Probe have standing to challenge the Board's decision?

Fairness Doctrine

All parties agree that the licensing function of the A.E.C.B. is an administrative one and not quasi-judicial or judicial. This view is based on the absence of any provisions in the *Atomic Energy Control Act* [R.S.C. 1970, c. A-19] requiring the Board to sit in public, or to hold hearings, or to give notice of an application, or of any requirement to follow or adopt procedures analogous to those of a court. Refer *S.E.A.P. v. Atomic Energy Control Board et al.*, [1977] 2 F.C. 473 (C.A.) at pages 475-476; *AGIP S.p.A v. Atomic Energy Control Board, et al.*, [1979] 1 F.C. 223, at pages 228-229; 87 D.L.R. (3d) 530 (C.A.) at pages 534-535; *Croy, et al. v. Atomic Energy Control Board, et al.*, [1981] 1 F.C. 515, at pages 517-518 and 522-523; 105 D.L.R. (3d) 625 (C.A.) at pages 627 and 630-631.

It seems clear therefore that the doctrine of fairness as enunciated by the Supreme Court in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, applies to A.E.C.B. licensing decisions. Chief Justice Laskin, at page 324 in that case, explained that doctrine as follows:

I accept, therefore, for present purposes and as a common law principle what Megarry J. accepted in *Bates v. Lord Hailsham*, at p. 1378, "that in the sphere of the so-called quasi-judicial the rules of natural justice run, and that in the administrative or executive field there is a general duty of fairness".

suprême dans l'arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311 est-elle applicable à la fonction d'octroi de permis de la Commission de contrôle de l'énergie atomique et, particulièrement, cette doctrine d'équité exige-t-elle que les membres de la Commission n'aient pas de parti pris? 2) M. Olsen avait-il, dans l'issue de cette décision, un avantage pécuniaire suffisant pour constituer un parti pris visant un but lucratif au sens de la définition de ce terme? 3) En tout état de cause, la requérante Enquête énergie a-t-elle qualité pour contester la décision de la Commission?

Doctrine d'équité

Toutes les parties reconnaissent que la fonction d'octroi de permis de la C.C.É.A. est une fonction administrative et non une fonction quasi judiciaire ou judiciaire. Cette opinion repose sur l'absence, dans la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* [S.R.C. 1970, chap. A-19], de dispositions qui obligent la Commission à siéger en public, à tenir des audiences ou à donner avis d'une demande et sur le fait qu'elle n'est pas tenue de suivre ou d'adopter des procédures analogues à celles d'un tribunal. Voir les arrêts *S.E.A.P. c. La Commission de contrôle de l'énergie atomique et autres*, [1977] 2 C.F. 473 (C.A.), aux pages 475 et 476; *AGIP S.p.A. c. La Commission de contrôle de l'énergie atomique, et autres*, [1979] 1 C.F. 223, aux pages 228 et 229; 87 D.L.R. (3d) 530 (C.A.), aux pages 534 et 535; *Croy, et autres c. La Commission de contrôle de l'énergie atomique, et autres*, [1981] 1 C.F. 515, aux pages 517, 518, 522 et 523; 105 D.L.R. (3d) 625 (C.A.) aux pages 627, 630 et 631.

Il semble donc clair que la doctrine d'équité énoncée par la Cour suprême dans l'arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, s'applique aux décisions de la C.C.É.A. relatives à l'octroi de permis. Dans cette affaire, le juge en chef Laskin expliquait cette doctrine en ces termes, à la page 324:

J'accepte donc aux fins des présentes et comme un principe de *common law* ce que le juge Megarry a déclaré dans *Bates v. Lord Hailsham*, à la p. 1378: [TRADUCTION] «dans le domaine de ce qu'on appelle le quasi-judiciaire, on applique les règles de justice naturelle et, dans le domaine administratif ou exécutif, l'obligation d'agir équitablement».

The emergence of a notion of fairness involving something less than the procedural protection of traditional natural justice has been commented on in de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, *supra*, at p. 208, as follows:

That the donee of a power must "act fairly" is a long-settled principle governing the exercise of discretion, though its meaning is inevitably imprecise. Since 1967 the concept of a duty to act fairly has often been used by judges to denote an implied procedural objection. In general it means a duty to observe the rudiments of natural justice for a limited purpose in the exercise of functions that are not analytically judicial but administrative . . .

What rightly lies behind this emergence is the realization that the classification of statutory functions as judicial, quasi-judicial or administrative is often very difficult, to say the least; and to endow some with procedural protection while denying others any at all would work injustice when the results of statutory decisions raise the same serious consequences for those adversely affected, regardless of the classification of the function into question: see, generally, Mullan, *Fairness: The New Natural Justice* (1975), 25 Univ. of Tor. L.J. 281.

As can be seen from the passages set out above, the requirements of fairness may be different from and less than those required by the rules of natural justice. They may very well vary depending upon the exact nature of the administrative function to which they are being applied. In addition, Canadian cases, so far, have all dealt only with the procedural aspects of fairness: a right to notice and to know the case against you. I was not referred to any Canadian authority which had discussed whether or not a requirement of lack of bias also applied. I was referred to two United Kingdom cases for this proposition: *Regina v. Birmingham City Justice*, [1970] 1 W.L.R. 1428 (Q.B.); *McInnes v. Onslow-Fane et al.*, [1978] 1 W.L.R. 1520 (Ch.D.) approved *Regina v. Secretary of State for the Environment*, [1982] Q.B. 593. In my view, neither of these cases squarely stand for the proposition claimed, although they do contain dicta to support the proposition claimed. I have no doubt that the duty to act fairly as enunciated by the Supreme Court in the *Nicholson* case must include a requirement for an unbiased decision maker. Any other conclusion would undercut the whole concept of the requirement of a duty of fairness.

It would indeed be anomalous that there exist a requirement that rules of procedural fairness be

L'apparition d'une notion d'équité, moins exigeante que la protection procédurale de la justice naturelle traditionnelle, est commentée dans de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, précité, à la p. 208:

[TRADUCTION] C'est un principe bien établi à l'égard de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire que celui qui en est titulaire doit agir équitablement, si vague que soit la signification de cette expression. Depuis 1967, les juges ont souvent fait appel à la notion d'obligation d'agir équitablement pour marquer l'obligation implicite de respecter certaines procédures. Cela signifie en général l'obligation de respecter les principes élémentaires de justice naturelle à une fin limitée, dans l'exercice de fonctions qui, à l'analyse, ne sont pas judiciaires mais administratives . . .

L'apparition de cette notion résulte de la constatation qu'il est souvent très difficile, sinon impossible, de répartir les fonctions créées par la loi dans les catégories judiciaire, quasi-judiciaire ou administrative; de plus il serait injuste de protéger certains au moyen de la procédure tout en la refusant complètement à d'autres lorsque l'application des décisions prises en vertu de la loi entraînent les mêmes conséquences graves pour les personnes visées, quelle que soit la catégorie de la fonction en question. Voir Mullan, *Fairness: The New Natural Justice* (1975), 25 Univ. of Tor. L.J. 281.

Ainsi qu'il ressort des passages précités, les conditions d'équité peuvent être différentes de celles posées par les règles de justice naturelle et moins exigeantes que celles-ci. Elles peuvent très bien varier en fonction de la nature exacte de la fonction administrative à laquelle elles s'appliquent. De plus, toute la jurisprudence canadienne n'a jusqu'ici abordé l'équité que sur les aspects de la procédure: le droit à l'avis et le droit d'être informé des circonstances de l'affaire. On ne m'a cité aucune jurisprudence canadienne qui ait discuté de la question de savoir si l'obligation de ne pas avoir de parti pris s'appliquait aussi. À cet égard, on m'a renvoyé à deux décisions du Royaume-Uni: *Regina v. Birmingham City Justice*, [1970] 1 W.L.R. 1428 (Q.B.); *McInnes v. Onslow-Fane et al.*, [1978] 1 W.L.R. 1520 (Ch.D.), approuvée par *Regina v. Secretary of State for the Environment*, [1982] Q.B. 593. À mon avis, aucune de ces décisions ne préconise exactement la proposition avancée, bien qu'on y trouve effectivement des opinions qui l'appuient. Je suis certain que l'obligation d'agir équitablement énoncée par la Cour suprême dans l'arrêt *Nicholson* doit comporter la condition que l'auteur d'une décision soit impartial. Toute autre conclusion saperait entièrement le concept de l'exigence d'une obligation d'équité.

Il serait en fait anormal qu'il faille, dans la prise d'une décision administrative, suivre les règles

followed in making an administrative decision but not a requirement for an unbiased decision-maker. A biased tribunal would be a much more serious lack of fairness than non-compliance with procedural requirements.

Direct Pecuniary Bias?

It is necessary, therefore, to examine the facts in this case to see whether a sufficient degree of bias exists to offend the fairness principle. Only pecuniary bias has been alleged; there has been no allegation of reasonable apprehension of bias.

The rule relating to pecuniary bias, as it has been articulated, is that a direct pecuniary interest, no matter how trivial, will constitute bias; refer: Mullan, *Administrative Law*, vol. 1, Can. Ency. Dig. (3rd ed., 1979), at page 3-128; S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (4th ed., 1980) at page 258.

In this case the pecuniary interest of Mr. Olsen was alleged to arise because of his course of business dealings with Ontario Hydro. He had in the past sold radioactive-resistant cables to Ontario Hydro. It is clear he could expect to do so again in the future. But, I can find no direct pecuniary interest, as that concept has been defined in the jurisprudence, held by Mr. Olsen at the date of the hearings in question: June 27, 1983 and September 12, 1983. There was no contract conditionally in effect pending the outcome of the new licences to Ontario Hydro. There was no certainty that Mr. Olsen would sell additional cables to Ontario Hydro for the Pickering units, during the life of the new licence. Also, it was admitted by counsel for the applicant that the purchase of such cables by Ontario Hydro was through a tendering process. The most that could be said of Mr. Olsen as of the date of the hearing was that he could entertain a reasonable expectation of pecuniary gain as a result of approval of the licences.

I was not referred to any case, nor was I able to find any, which has held that this kind of contingent expectation constitutes direct pecuniary bias. All of the jurisprudence respecting pecuniary bias

d'équité sur le plan de la procédure et qu'il ne soit pas nécessaire que l'auteur d'une décision soit impartial. La partialité d'un tribunal constituerait un défaut d'équité beaucoup plus grave que la non-observation des exigences quant à la procédure.

Parti pris direct visant un but lucratif?

Il est donc nécessaire d'examiner les faits de l'espèce pour voir s'ils comportent une partialité à un degré qui enfreigne le principe d'équité. Il n'a été allégué que le parti pris visant un but lucratif. Aucune allégation d'une crainte raisonnable de partialité n'a été faite.

La règle relative au parti pris visant un but lucratif, telle qu'elle a été exprimée, est qu'un intérêt pécuniaire direct, si insignifiant soit-il, constitue un parti pris; voir: Mullan, *Administrative Law*, vol. 1, Can. Ency. Dig. (3^e éd., 1979), à la page 3-128; S. A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, (4^e éd., 1980), à la page 258.

En l'espèce, on prétend que l'intérêt pécuniaire de M. Olsen a pris naissance du fait de ses relations d'affaires avec l'Hydro-Ontario. Auparavant, il avait vendu à l'Hydro-Ontario des câbles résistant aux rayonnements. Il est clair qu'il pourrait espérer le faire encore à l'avenir. Mais, à mon avis, M. Olsen ne détenait, à la date des auditions en question, soit les 27 juin 1983 et 12 septembre 1983, aucun intérêt pécuniaire direct, au sens que la jurisprudence a donné à ce concept. Il n'existait aucun contrat dont l'effet était sous condition suspensive en attendant l'issue des nouveaux permis accordés à l'Hydro-Ontario. Il n'était nullement certain que M. Olsen vendrait encore des câbles à l'Hydro-Ontario pour les groupes Pickering, au cours de la validité du nouveau permis. Aussi l'avocat de la requérante a-t-il reconnu que l'achat de ces câbles par l'Hydro-Ontario avait été effectué par voie de soumission. À la date de l'audition, on pouvait tout au plus dire de M. Olsen qu'il pouvait raisonnablement s'attendre à un gain pécuniaire en raison de l'obtention des permis.

On ne m'a cité aucune décision, et je n'en ai pas trouvé, selon laquelle ce genre d'expectative constitue un parti pris direct visant un but lucratif. Toute la jurisprudence relative au parti pris visant

that I have seen involves individuals who at the date of the hearing held some sort of direct relationship with the beneficiary of the decision such that pecuniary benefit might with certainty arise even though that benefit might be miniscule, eg.: as a rate payer, as an estate agent for the transaction in question, as a shareholder. The classic decisions in this regard are: *In the Matter of Hopkins* (1858), El. Bl. & El. 100, 120 E.R. 445 (K.B. Div.) and *Reg. v. Hammond et al.* (1863), 9 L.T. Rep. N.S. 423 (Bail Ct.), where magistrates who were shareholders in a railway company were disqualified from hearing charges against persons charged with travelling on the railway without tickets; and *The Queen v. Gaisford*, [1892] 1 Q.B. 381 where a justice was disqualified because he was a ratepayer in the municipality which would benefit from the decision. See also *The King v. Hendon Rural District Council*, [1933] 2 K.B. 696; *Beer v. Rural Municipality of Fort Garry* (1958), 66 Man. R. 385 (C.A.); *Regina v. Barnsley Licensing Justices*, [1960] 2 Q.B. 167; *Ladies of the Sacred Heart of Jesus (Convent of the Sacred Heart) v. Armstrong's Point Association et al.* (1961), 29 D.L.R. (2d) 373 (Man. C.A.); *Reg. v. Hain and others, Licensing Justices* (1896), 12 T.L.R. 323 (Q.B. Div.).

Mr. Olsen, however, did not stand in a direct and certain relationship with Ontario Hydro at the date of the licensing decisions. The interest of Mr. Olsen would clearly seem to be of the kind which falls within the jurisprudence dealing with "reasonable apprehension of bias." Yet Mr. Roman, counsel for the applicant, in both written and oral argument, asserted "reasonable apprehension of bias . . . is not issue here."

Bias Allowed?

I would indicate that I do not agree with the argument put forward by counsel for Ontario Hydro that the *Atomic Energy Control Act* impliedly authorizes pecuniary bias because it provides for the appointment of part-time members to the Board. I agree that the implication flowing from this is that such Board members will engage in outside business activities. But I think that much clearer statutory wording than this would be required to create a statutory exemption from the

un but lucratif que j'ai examinée porte sur des particuliers qui, à titre de contribuable, d'agent immobilier pour l'opération en question, ou d'actionnaire, avaient, à la date de l'audition, une sorte de rapport direct avec le bénéficiaire d'une décision, de sorte qu'un avantage pécuniaire pouvait certainement prendre naissance lors même que cet avantage était minime. Les décisions classiques à ce sujet sont: *In the Matter of Hopkins* (1858), El. Bl. & El. 100, 120 E.R. 445 (K.B. Div.) et *Reg. v. Hammond et al.* (1863), 9 L.T. Rep. N.S. 423 (Bail Ct.) où des magistrats qui étaient actionnaires dans une compagnie de chemin de fer ont été déclarés inhabiles à connaître des accusations portées contre des voyageurs de chemin de fer sans billets; et *The Queen v. Gaisford*, [1892] 1 Q.B. 381, où un juge a été déclaré inhabile parce qu'il était un contribuable dans la municipalité qui bénéficierait de la décision. Voir aussi: *The King v. Hendon Rural District Council*, [1933] 2 K.B. 696; *Beer v. Rural Municipality of Fort Garry* (1958), 66 Man. R. 385 (C.A.) *Regina v. Barnsley Licensing Justices*, [1960] 2 Q.B. 167; *Ladies of the Sacred Heart of Jesus (Convent of the Sacred Heart) v. Armstrong's Point Association et al.* (1961), 29 D.L.R. (2d) 373 (C.A. Man.); *Reg. v. Hain and others, Licensing Justices* (1896), 12 T.L.R. 323 (Q.B. Div.).

Toutefois, M. Olsen n'était pas en rapport direct et certain avec l'Hydro-Ontario à la date des décisions d'accorder le permis. L'intérêt de M. Olsen semblerait clairement assimilable à celui dont traite la jurisprudence relative à la « crainte raisonnable de partialité ». Toutefois, M. Roman, l'avocat de la requérante, a affirmé, tant dans ses conclusions écrites qu'orales, que la [TRADUCTION] « crainte raisonnable de partialité . . . n'est pas en litige en l'espèce. »

Parti pris autorisé?

Je dirais que je ne suis pas d'accord avec l'argument avancé par l'avocat de l'Hydro-Ontario selon lequel la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* autorise implicitement le parti pris visant un but lucratif, parce qu'elle prévoit la nomination de membres à temps partiel à la Commission. Je conviens qu'il en découle que ces membres de la Commission exerceront des activités commerciales extérieures. Mais j'estime qu'il faudrait un texte législatif beaucoup plus clair que le texte actuel

common law rule requiring an unbiased decision-maker.

Equally, I do not accept that the doctrine of necessity applies. I think it would be quite possible for the Board to be composed of persons expert and knowledgeable in the field without having to include among its members persons having pecuniary bias or holding interests which would raise a reasonable apprehension of bias.

The jurisprudence indicates that the rules of fairness as they relate to administrative type decision-making, may be less stringent than the rules of natural justice which are required for judicial or quasi-judicial decision-making. Counsel for the Attorney General cited in this regard: *Camino Management Ltd. et al. v. Manitoba Securities Commn. et al.*, [1979] 2 W.W.R. 594 (Man. Q.B.); *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311 at pages 324-326; *Re Webb and Ontario Housing Corporation* (1978), 93 D.L.R. (3d) 187 (Ont. C.A.) at page 195. I would note that while these cases indicate that bias does not exist in the making of administrative decisions merely because the decision-maker has certain expertise, knowledge or even policy preferences, none deal with the situation where the bias is alleged to have arisen from possibility of pecuniary gain.

Standing

The issue of standing logically precedes that of bias although I have chosen to address them in the reverse order. The bulk of the argument in this case focussed on whether or not the applicant, Energy Probe, has standing to bring this application.

Counsel for the plaintiff relied heavily on the Supreme Court decisions in *Thorson v. Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265; 55 D.L.R. (3d) 632 and *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; 130 D.L.R. (3d) 588. He argued that they should be applied to accord the applicant

pour créer une exemption à la règle de *common law* exigeant de l'auteur d'une décision qu'il soit impartial.

De même, je ne suis pas d'accord que la doctrine de nécessité s'applique. J'estime qu'il serait tout à fait possible que la Commission se compose de personnes expertes et bien informées dans le domaine sans avoir à compter parmi ses membres des personnes partiales qui aient un but lucratif ou qui ont des intérêts qui engendrent une crainte raisonnable de partialité.

Il ressort de la jurisprudence que les règles d'équité, lorsqu'elles se rapportent au processus décisionnel administratif, peuvent être moins strictes que les règles de justice naturelle qui s'imposent au processus décisionnel judiciaire ou quasi-judiciaire. À cet égard, l'avocat du procureur général a cité les décisions *Camino Management Ltd. et al. v. Manitoba Securities Commn. et al.*, [1979] 2 W.W.R. 594 (B.R. Man.); *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, aux pages 324 à 326; *Re Webb and Ontario Housing Corporation* (1978), 93 D.L.R. (3d) 187 (C.A. Ont.), à la page 195. Je soulignerais que, bien que ces décisions indiquent que le parti pris n'existe pas dans le processus décisionnel administratif simplement parce que l'auteur de la décision a une certaine compétence, certaines connaissances ou même des préférences de politique, aucune ne traite du cas où le parti pris est présumé avoir découlé de la possibilité d'un gain pécuniaire.

La qualité pour agir

Logiquement, la question de la qualité pour agir précède celle du parti pris, bien que j'aie choisi de les aborder dans l'ordre inverse. En l'espèce, l'argument principal porte sur la question de savoir si la requérante, Enquête énergie, a qualité pour formuler cette demande.

L'avocat de la demanderesse s'est appuyé, dans une grande mesure, sur les arrêts de la Cour suprême *Thorson c. Procureur général du Canada et al.*, [1975] 1 R.C.S. 138; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; 55 D.L.R. (3d) 632, et *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; 130 D.L.R. (3d) 588. Il a soutenu qu'ils devraient

standing in this case. Having reviewed the relevant authorities I am not convinced that an analysis of these cases adds much to the issue of standing with respect to a claim for a writ of *certiorari*. It seems more relevant to the seeking of a declaratory judgment.

Energy Probe is a non-profit corporation which conducts research and promotes public education in energy-related matters. Its funding comes from over ten thousand individuals across Canada, as well as from corporations, foundations and several levels of government. It has intervened before or made submissions to various governmental bodies such as the Atomic Energy Control Board, the National Energy Board, the Ontario Energy Board and the Berger Enquiry. It has authored a variety of books, reports, magazine and newspaper articles on energy-related subjects as well as participating in broadcasts, conferences and lectures.

As noted above, Energy Probe made submissions to the A.E.C.B. with respect to the licensing of Units 5 and 6 of Ontario Hydro's Pickering "B" Nuclear Generating Station. While the A.E.C.B. has developed a practice of accepting such submissions from Energy Probe there is no statutory requirement on it to do so. There is no statutory requirements on the A.E.C.B. to hold public hearings. Section 8 of the *Atomic Energy Control Act*, R.S.C. 1970, c. A-19, provides:

8. The Board may,

(a) make rules for regulating its proceedings and the performance of its functions;

A policy statement issued by the Board, effective May 17, 1983, entitled "Atomic Energy Control Board Policy and Procedures on Representations and Appearances" states:

The AECB recognizes that in fulfilling its regulatory responsibilities it should give interested parties* an opportunity to express their views on matters before the Board. It is therefore prepared to receive written statements of views (herein called representations), and in certain cases to grant appearances before the President and appropriate AECB staff, or at meet-

s'appliquer pour accorder à la requérante la qualité pour agir en l'espèce. Après avoir examiné la jurisprudence pertinente, je ne suis pas persuadé qu'une analyse de ces décisions élargisse la question de la qualité pour agir en ce qui concerne une demande de bref de *certiorari*. Elle semble convenir mieux à une demande de jugement déclaratoire.

Enquête énergie est une société sans but lucratif qui conduit des recherches et qui s'occupe de la sensibilisation du public en matière d'énergie. Son financement provient de plus de dix mille personnes de partout au Canada, ainsi que des sociétés, de fondations et de plusieurs niveaux de gouvernement. Elle est intervenue et a fait des observations devant divers organismes gouvernementaux tels que la Commission de contrôle de l'énergie atomique, l'Office national de l'énergie, la Commission de l'énergie de l'Ontario et l'enquête Berger. Elle a publié une quantité de livres, de rapports, d'articles de revues et de journaux traitant de questions relatives à l'énergie; elle a également participé à des émissions de radio et de télévision, à des réunions et à des conférences.

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, Enquête énergie a fait des observations devant la C.C.É.A. relativement à l'octroi de permis pour les groupes 5 et 6 de la centrale nucléaire Pickering «B» de l'Hydro-Ontario. Bien que la C.C.É.A. ait pris l'habitude d'accepter de telles observations d'Enquête énergie, elle n'est pas légalement tenue de le faire. La loi ne l'oblige nullement à tenir des audiences publiques. L'article 8 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, chap. A-19, dispose:

8. La Commission peut

a) édicter des règles pour la conduite de ses délibérations et l'exécution de ses fonctions;

Un énoncé de politique de la Commission, en vigueur le 17 mai 1983 et intitulé «Politique et ligne directrices portant sur les interventions auprès de la Commission de contrôle de l'énergie atomique», déclare:

La CCEA est consciente qu'il convient, dans l'exercice de ses responsabilités en matière de réglementation, de fournir à toute partie intéressée* la possibilité d'exposer ses vues à la Commission au sujet des questions qu'elle traite. Elle est donc disposée à recevoir des exposés écrits de points de vue (nommés «présentations» ci-après) et, dans certains cas, à accorder à leurs

ings of the Board, on matters which fall within the scope of the AECB's regulatory responsibilities.

* An interested party may be a licence applicant, a licensee, one or more members of the public, or a special interest group.

The document goes on to give detailed instructions as to how such representations should be made, their timing and place of delivery.

As I read the authorities the right to standing in a claim for a writ of *certiorari* has always been much broader than that applicable to other types of claims, including those seeking a declaration of the constitutional invalidity of a statute (the issue addressed in the *Thorson, McNeil* and *Borowski* cases).

I find in de Smith's *Judicial Review of Administrative Action* (Fourth Edition, 1980) at page 418 the following summary:

There are numerous dicta to the effect that a "stranger" may be awarded *certiorari*. On the other hand, there is no reason for doubting the soundness of Lord Denning's observation that the court "would not listen, of course, to a mere busybody who was interfering in things which did not concern him"; and in no reported English case has an application brought by such a person been successful. It is thought that the present law may properly be stated as follows. *Certiorari* is a discretionary remedy, and the discretion of the court extends to permitting an application to be made by any member of the public.

In Strayer, *Judicial Review of Legislation in Canada* (1968) at page 107:

There appears to be no requirement of "interest" on the part of an applicant for *certiorari*. The general rule in England is that even a "stranger" may apply for *certiorari* though the court would have a discretion to refuse the application. A "person aggrieved" (who may be anyone affected, however slightly) is entitled to the issue of the writ

And, in Mullan, *Administrative Law* (Vol. 1, Title 3, Ency. Dig. 3rd ed. 1979) section 157:

. . . when application is made by a person aggrieved the courts will normally grant the remedy "ex debito justitiae" or "as of right"; particularly where the error is a jurisdictional one. . . . On the other hand, where the application is made by a person who is not aggrieved the grant of the remedy is purely discretionary and will depend on the court's overriding conception of whether quashing the decision under challenge would be for the public good.

auteurs la possibilité de se présenter devant le Président et les spécialistes concernés de la CCEA, ou aux réunions de la Commission, à propos des questions qu'elle traite dans l'exercice de ses responsabilités en matière de réglementation.

* Partie intéressée peut désigner tant un demandeur ou un détenteur de permis, qu'un ou plusieurs particuliers, ainsi que tout groupe d'intérêts spéciaux.

Le document donne en outre des directives détaillées quant à la façon dont ces présentations devraient être faites, quant aux délais de présentation et à l'endroit où elles doivent être produites.

Selon mon interprétation de la jurisprudence, la qualité pour agir dans une demande d'un bref de *certiorari* a toujours été plus étendue que celle applicable à d'autres types d'actions, notamment celles visant à obtenir un jugement déclarant l'inconstitutionnalité d'une loi (la question abordée dans les affaires *Thorson, McNeil* et *Borowski*).

Je trouve le résumé suivant dans *Judicial Review of Administrative Action*, de Smith (quatrième édition, 1980), à la page 418:

[TRADUCTION] Il existe plusieurs opinions judiciaires incidentes préconisant qu'un «tiers» peut obtenir un bref de *certiorari*. D'autre part, il n'y a pas lieu de douter du bien-fondé de la remarque de lord Denning que la cour «n'a certes pas à écouter un simple touche-à-tout qui se mêle des affaires qui ne le regardent pas»; et une requête introduite par une telle personne n'a été accueillie dans aucune cause anglaise publiée. On estime que la règle actuelle peut être correctement exposée de la façon suivante. Le bref de *certiorari* est une mesure discrétionnaire, et le pouvoir discrétionnaire de la cour s'étend pour permettre l'introduction d'une requête par un membre du public.

Dans «*Judicial Review of Legislation in Canada*» (1968), à la page 107, Strayer se livre à cette analyse:

[TRADUCTION] Il semble que la condition d'un «intérêt» ne s'impose nullement à un demandeur d'un bref de *certiorari*. La règle générale en Angleterre est que même un «tiers» peut demander un bref de *certiorari* quoique la cour puisse, usant de son pouvoir discrétionnaire, rejeter la demande. Une «personne lésée» (qui peut être une personne qui a subi un préjudice, quel qu'insignifiant qu'il soit) a droit d'obtenir le bref . . .

Et, dans Mullan, «*Administrative Law*» (vol. 1, Titre 3, Ency. Dig. 3^e éd. 1979) à la page 157, il est dit:

[TRADUCTION] «. . . lorsqu'une requête est introduite par une personne lésée, les tribunaux vont normalement accorder le redressement *ex debito justitiae* ou «de plein droit»; particulièrement lorsque l'erreur porte sur la compétence . . . D'autre part, lorsque la demande est formulée par une personne qui n'est pas lésée, l'octroi du redressement est purement facultatif et dépend de la conception prépondérante de la cour, savoir si le public a intérêt à ce que la décision contestée soit annulée.

These summary statements seem to me to accurately reflect the jurisprudence on this matter. The starting point would appear to be *In the Matter of a Suit of Forster against Mary Owen Forster and Berridge* (1863), 4 B. & S. 187, at page 199; 122 E.R. 430 (K. B. Div.), at page 435:

I entirely concur in the proposition that, although the Court will listen to a person who is a stranger, and who interferes to point out that some other Court has exceeded its jurisdiction whereby some wrong or grievance has been sustained, yet that is not *ex debito justitiae*, but a matter upon which the Court may properly exercise its discretion, as distinguished from the case of a party aggrieved, who is entitled to relief *ex debito justitiae* . . .

See also *The Queen v. The Justices of Surrey* (1870), Law Rep. 5 Q.B. 466; *The King v. Groom, et al.*, [1901] 2 K.B. 157; *The King v. Richmond Confirming Authority*, [1921] 1 K.B. 248; *The King v. Stafford Justices*, [1940] 2 K.B. 33.

This law was applied by at least one Canadian court in *Re Corporation of District of Surrey, Municipal By-Law, 1954, No. 1291* (1956), 6 D.L.R. (2d) 768 (B.C.S.C.). In that case the British Columbia Supreme Court allowed a resident of a town to apply for *certiorari* to quash a decision of the municipal planning board which had permitted a club to reconstruct its building, allegedly without adequate parking space. The Court held that a person such as the resident in question might be a person aggrieved in the sense required by the jurisprudence but, in any event, if he were not it would be an appropriate case in which the Court as a matter of the discretion should grant the applicant standing.

I notice also in *Rothmans of Pall Mall Canada Ltd. et al. v. Minister of National Revenue et al.*, [1976] 2 F.C. 500 (C.A.), at page 509 that Mr. Justice Le Dain in speaking for the court makes the distinction between an applicant for *certiorari* who is a stranger and one who is aggrieved.

The expression that is given to the requirement of *locus standi* may vary somewhat from one recourse to another, and it may be that the requirement is not as strict with respect to *certiorari* and prohibition, where in certain circumstances a stranger may be recognized as having standing, as it is with respect to other recourses.

À mon avis, ces propos sommaires reflètent exactement la jurisprudence sur cette question. On peut citer en premier lieu l'affaire *In the Matter of a Suit of Forster against Mary Owen Foster and Berridge* (1863), 4 B. & S. 187, à la page 199; 122 E.R. 430 (K.B. Div.), à la page 435:

[TRADUCTION] Je souscris entièrement à la proposition que, bien que la cour écoute une personne qui est un tiers et qui intervient pour faire savoir qu'un autre tribunal a outrepassé sa compétence en confirmant un tort ou un grief, il ne s'agit pas d'un cas *ex debito justitiae*, mais d'un cas où la Cour peut légitimement exercer son pouvoir discrétionnaire, ce qui se distingue du cas où une partie lésée a droit au redressement *ex debito justitiae* . . .

Voir aussi *The Queen v. The Justices of Surrey* (1870), Law Rep. 5 Q.B. 466; *The King v. Groom, et al.*, [1901] 2 K.B. 157; *The King v. Richmond Confirming Authority*, [1921] 1 K.B. 248; *The King v. Stafford Justices*, [1940] 2 K.B. 33.

Cette règle a été appliquée par au moins un tribunal canadien dans *Re Corporation of District of Surrey, Municipal By-Law, 1954, No. 1291* (1956), 6 D.L.R. (2d) 768 (C.S.C.-B.). Dans cette affaire, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a autorisé un citoyen à demander un bref de *certiorari* pour faire infirmer une décision de la Commission de planification municipale qui avait permis à un club de reconstruire son immeuble alors que, prétendait-on, il n'y avait pas suffisamment d'espace pour le stationnement. La Cour a décidé qu'une personne telle que le résident en question pourrait être une personne lésée, dans le sens requis par la jurisprudence, mais que, en tout état de cause, si elle ne l'était pas, il s'agirait d'un cas qui permettait à la Cour d'user de son pouvoir discrétionnaire pour accorder au requérant la qualité pour agir.

Dans l'affaire *La compagnie Rothmans de Pall Mall Canada Limitée et autre c. Le Ministre du Revenu national, et autres*, [1976] 2 C.F. 500 (C.A.), à la page 509, je remarque que le juge Le Dain, qui rendait l'arrêt de la Cour, fait la distinction entre un demandeur de bref de *certiorari* qui est un tiers et celui qui est une personne lésée.

La qualité pour agir peut être définie différemment d'un recours à l'autre, et il est possible que l'exigence ne soit pas aussi stricte pour les brefs de *certiorari* et de prohibition, lorsque l'on reconnaît à un tiers la qualité pour exercer l'action, dans certaines circonstances, qu'elle ne l'est pour d'autres recourses.

In addition, there are numerous cases in which a slight or very remote interest has been held sufficient to grant an applicant standing as an aggrieved person. And, Mr. Justice Dickson speaking for the Supreme Court in *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, at page 619; 106 D.L.R. (3d) 385, at pages 402-403 describes the function of *certiorari*, albeit in reference to the standing of an aggrieved person, in the following terms:

Certiorari stems from the assumption by the courts of supervisory powers over certain tribunals in order to assure the proper functioning of the machinery of government. To give a narrow or technical interpretation to "rights" in an individual sense is to misconceive the broader purpose of judicial review of administrative action. One should, I suggest, begin with the premise that any public body exercising power over subjects may be amenable to judicial supervision, the individual interest involved being but one factor to be considered in resolving the broad policy question of the nature of review appropriate for the particular administrative body.

Accordingly, even without reference to the *Thorson*, *McNeil* and *Borowski* cases, I would hold that the applicant's position in this case is such as to justify it being granted standing to apply for a writ of *certiorari*. The fact that it is a serious public interest group and that it made representations to the Atomic Energy Control Board with respect to the decision being challenged (even though pursuant to the practice of the Board rather than pursuant to any statutory entitlement) would seem to me to justify the Court exercising its discretion to grant the applicant standing. This is so even if the applicant does not have a sufficient interest to classify it as an aggrieved person. See *Canadian Broadcasting League v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, et al.*, [1980] 1 F.C. 396; 101 D.L.R. (3d) 669 (C.A.) for a decision where a public interest advocate in the field of broadcasting appearing before the C.R.T.C. pursuant to a statutory requirement for public hearings was held entitled to challenge a decision of that tribunal.

Having come to this conclusion I am still left with trying to understand the scope of the applicant's somewhat unfocussed argument respecting the *Thorson*, *McNeil* and *Borowski* cases.

De plus, il existe de nombreuses causes où un intérêt minime ou indirect a été jugé suffisant pour accorder à un requérant la qualité d'une personne lésée. Et le juge Dickson, qui rendait l'arrêt de la Cour suprême dans *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, à la page 619; 106 D.L.R. (3d) 385, aux pages 402 et 403, décrit en ces termes la fonction du bref de *certiorari*, bien que ce soit en rapport avec la qualité pour agir d'un personne lésée:

Le *certiorari* est issu du pouvoir de surveillance qu'ont assumé les cours sur certains tribunaux pour garantir le bon fonctionnement de l'appareil gouvernemental. Donner une interprétation étroite ou formaliste aux «droits» dans un sens individuel est se méprendre sur l'objectif plus large du contrôle judiciaire de l'activité de l'administration. On devrait, selon moi, partir de la prémisse que tout organisme public qui exerce un pouvoir sur des citoyens peut être assujéti au contrôle judiciaire, l'intérêt individuel en cause n'étant qu'un des facteurs à considérer pour résoudre la question de principe générale de la nature du pouvoir de révision qu'il convient d'appliquer à un organisme administratif particulier.

Par conséquent, même sans tenir compte des affaires *Thorson*, *McNeil* et *Borowski*, je suis d'avis que la situation de la requérante en l'espèce justifie qu'on lui accorde la qualité pour demander un bref de *certiorari*. Le fait qu'elle soit un groupe d'intérêts publics sérieux et qu'elle ait fait des observations devant la Commission de contrôle de l'énergie atomique relativement à la décision contestée (même en vertu de la pratique de la Commission plutôt qu'en vertu d'un droit prévu par la loi), semble, à mon avis, justifier l'exercice par la Cour de son pouvoir discrétionnaire pour accorder à la requérante la qualité pour agir. Il en est ainsi lors même que la requérante n'aurait pas un intérêt suffisant pour se qualifier comme une personne lésée. Voir l'arrêt *Canadian Broadcasting League c. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, et autres*, [1980] 1 C.F. 396; 101 D.L.R. (3d) 669 (C.A.), une décision où un défenseur de l'intérêt public dans le domaine de la radiodiffusion qui comparaisait devant le C.R.T.C. qui devait, selon la loi, tenir des audiences publiques, s'est vu confirmé son droit de contester une décision de ce tribunal.

Étant parvenu à cette conclusion, il me reste encore à essayer de comprendre la portée de l'argument quelque peu diversifié de la requérante en ce qui concerne les affaires *Thorson*, *McNeil* et *Borowski*.

I have considered whether part of his argument was unarticulated and might have been based on the distinction between standing in a *certiorari* claim as of right and standing only at the discretion of the Court. In the latter case the jurisprudence seems to indicate that there is a greater scope to refuse a writ of *certiorari* on the ground that it would not be in the best interest of the public to grant one. Obviously, in the instant case considerations of public interest might very well result in the applicant's being refused an order quashing the A.E.C.B. decision, even if bias was found to exist. However, I do not think one could make an argument based on *Thorson, McNeil* and *Borowski* that the rules of discretionary standing respecting *certiorari* should somehow or other be converted into rules giving standing as of right. In none of those cases was the appellant granted standing as of right. In all three cases the Court saw the granting of standing as a discretionary matter for the courts.

This leaves the question of the applicability of an argument based on the *Thorson, McNeil* and *Borowski* decisions to the issue of standing in this case with respect to the claim for a declaratory judgment.

At the outset it should be noted that counsel for the applicant explained the claim for alternative remedies (a writ of *certiorari* or a declaration) in the following way. The applicant would prefer a declaratory judgment because it is "less draconian" in import than a writ of *certiorari* but since the jurisprudence might indicate that the applicant could not obtain standing to seek a declaration, it deemed it expedient to institute simultaneous proceedings for both remedies.

I take the starting point to be the conclusion of Mr. Justice Martland in the *Borowski* case, [1981] 2 S.C.R. 575, at page 598; 130 D.L.R. (3d) 588, at page 606:

I interpret these cases [*Thorson* and *McNeil*] as deciding that to establish status as a plaintiff in a suit seeking a declaration

J'ai examiné la question de savoir si une partie de son argument n'était pas nette et aurait pu reposer sur la distinction entre la qualité accordée de plein droit dans une demande d'un bref de *certiorari* et la qualité qui est accordée à la discrétion de la Cour seulement. Dans ce dernier cas, la jurisprudence semble indiquer qu'il est fort possible qu'un bref de *certiorari* soit refusé au motif qu'il ne serait pas dans le meilleur intérêt du public de l'accorder. À l'évidence, les considérations d'intérêt public en l'espèce peuvent très bien entraîner le rejet de la demande de la requérante tendant à l'obtention d'une ordonnance qui annulerait la décision de la C.C.É.A., même si on constatait l'existence d'un parti pris. Toutefois, je ne pense pas qu'on puisse s'appuyer sur les affaires *Thorson, McNeil* et *Borowski* pour prétendre que les règles de l'octroi facultatif de la qualité pour agir dans une demande d'un bref de *certiorari* devraient, d'une façon ou d'une autre, être converties en règles conférant la qualité de plein droit. L'appelant n'a obtenu la qualité de plein droit dans aucune de ces causes. Dans toutes ces causes, la Cour a considéré l'octroi de la qualité pour agir comme une question discrétionnaire pour les tribunaux.

Il reste la question de l'applicabilité d'un argument reposant sur les décisions *Thorson, McNeil* et *Borowski* à la question de la qualité pour agir en l'espèce en ce qui concerne la demande d'un jugement déclaratoire.

Au début, il convient de souligner que l'avocat de la requérante a expliqué la demande de redressements subsidiaires (un bref de *certiorari* ou un jugement déclaratoire) de la façon suivante. La requérante préférerait un jugement déclaratoire parce qu'il a une portée [TRADUCTION] «moins draconienne» qu'un bref de *certiorari*, mais puisque la jurisprudence pourrait indiquer que la requérante ne pourrait obtenir la qualité pour demander un jugement déclaratoire, elle a jugé opportun d'intenter des procédures simultanées visant les deux formes de redressement.

Je prends comme point de départ la conclusion tirée par le juge Martland dans l'arrêt *Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575, à la page 598; 130 D.L.R. (3d) 588, à la page 606:

Selon mon interprétation, ces arrêts [*Thorson* et *McNeil*] décident que pour établir l'intérêt pour agir à titre de deman-

that legislation is invalid, if there is a serious issue as to its invalidity, a person need only to show that he is affected by it directly or that he has a genuine interest as a citizen in the validity of the legislation and that there is no other reasonable effective manner in which the issue may be brought before the Court.

As applied to the applicant's claim in the present case it is clear that a justiciable issue has been raised: that of the validity or invalidity of an A.E.C.B. decision questioned on the basis of bias. I think it is also clear that the applicant could be said to have a genuine interest as a citizen in the validity of that decision. There is an interest which the citizenry can be said to have in feeling confident that decisions of the kind in question are made by an unbiased tribunal; there is an interest in ensuring that public officials making decisions of the kind in issue here do so without taint of personal pecuniary gain.

It is also clear in this case that if the applicant is not allowed to challenge the validity of the decision there is no other reasonable and effective manner in which the issue might be brought before the courts. There is no competitor, in Ontario, to Ontario Hydro who might challenge the Board decision; it would appear that none of the competitors of Phillips Cables would be able to challenge or indeed be interested in challenging the Board decision. At the hearing Ontario Hydro and the Attorney General both noted that, theoretically, they could challenge the decision. Obviously Ontario Hydro would not do so, and while no demand was made of the Attorney General it is clear from his action in defending the decision of the Board that he would not have done so had one been made. In this regard the situation, being one in which there is a lack of likelihood of any other effective challenge being possible, would seem to fall close to that existing in the *Thorson* case; closer even than to that in *Borowski*.

In *Thorson*, *McNeil* and *Borowski* the issue, however, was one of the constitutional validity of legislation; that is not the issue here. The question remains whether the principles set out in those decisions are confined to cases in which standing is sought to challenge the constitutional validity of legislation or whether they might be applicable to other situations as well. My reading of the three

deur dans une poursuite visant à déclarer qu'une loi est invalide, si cette question se pose sérieusement, il suffit qu'une personne démontre qu'elle est directement touchée ou qu'elle a, à titre de citoyen, un intérêt véritable quant à la validité de la loi, et qu'il n'y a pas d'autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour.

Dans le cas de l'action intentée par la requérante en l'espèce, il est clair qu'une question susceptible d'être tranchée par voie judiciaire a été soulevée: celle de la validité ou de l'invalidité de la décision de la C.C.É.A. contestée pour sa partialité. J'estime qu'il est également clair qu'on pourrait dire de la requérante qu'elle a, à titre de citoyenne, un intérêt véritable quant à la validité de cette décision. On peut dire que l'ensemble des citoyens a intérêt à se persuader que les décisions de ce genre sont rendues par un tribunal impartial; il y a intérêt à s'assurer que les fonctionnaires qui rendent les décisions du genre de celle en litige en l'espèce le font sans qu'on puisse leur reprocher un gain pécuniaire personnel.

En l'espèce, il est également clair que si la requérante n'est pas autorisée à contester la validité de la décision, il n'y a pas d'autre manière raisonnable et utile de saisir les tribunaux de la question. En Ontario, l'Hydro-Ontario n'a pas de concurrents qui pourraient contester la décision de la Commission; il apparaît qu'aucun des concurrents de Phillips Cables ne serait en mesure de contester la décision de la Commission ni ne serait intéressé à le faire. À l'audition, tant l'Hydro-Ontario que le procureur général ont souligné que, théoriquement, ils pouvaient contester la décision. À l'évidence, l'Hydro-Ontario ne le ferait pas, et bien qu'on n'ait pas demandé au procureur général de le faire, le fait qu'il se porte à la défense de la décision de la Commission montre clairement qu'il ne l'aurait pas fait si on le lui avait demandé. À cet égard, comme il semble qu'il n'y aurait pas d'autre contestation efficace possible, la situation semblerait s'apparenter à celle de l'affaire *Thorson*, encore plus même qu'à celle de l'affaire *Borowski*.

Dans les affaires *Thorson*, *McNeil* et *Borowski*, la question en litige portait toutefois sur la constitutionnalité d'une loi; il n'en est pas ainsi en l'espèce. La question reste de savoir si les principes posés dans ces décisions sont limités à des affaires où on demande la qualité pour agir pour contester la constitutionnalité d'une loi, ou s'ils pourraient s'appliquer aussi à d'autres cas. L'interprétation de

cases leads me to conclude that the focal point of the Supreme Court's decisions was not the fact that constitutional legislative jurisdiction was being challenged. Rather the underlying fundamental principle seems to be that a justiciable issue existed, one normally reviewable by the courts, and that such issue should not be immunized from judicial review by overstringent rules of standing. I quote from the Court's decision in *Thorson v. Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138, at page 143:

The substantive issue raised by the plaintiff's action is a justiciable one; and, *prima facie*, it would be strange and, indeed, alarming, if there was no way in which a question of alleged excess of legislative power, a matter traditionally within the scope of the judicial process, could be made the subject of adjudication.

and at page 163:

It is not the alleged waste of public funds alone that will support standing but rather the right of the citizenry to constitutional behaviour by Parliament where the issue in such behaviour is justiciable as a legal question.

While there is no doubt that the division of constitutional legislative jurisdiction may be the primary area in which justiciable issues could be immunized from court review, in the absence of appropriate rules respecting standing, I find nothing in the *Thorson*, *McNeil* and *Borowski* decisions to indicate that the issue of constitutional legislative jurisdiction is the *sine qua non* of those decisions.

It seems to me that the principles underlying the *Thorson*, *McNeil* and *Borowski* decisions are applicable to the instant case. There exists an issue of public interest comparable to that of having legislatures operate within the bounds placed upon them by the constitution; that is the interest of the public in having decisions of the kind made by the A.E.C.B., decided by unbiased tribunals. There is no other reasonable effective manner in which the issue may be brought before the Court. Applying the principles of those decisions to a case such as the present does not open the floodgates to litigation; nor does it extend the rules of standing too broadly. It does no more than allow litigants who might bring a motion for *certiorari* to frame that action, instead, as one for a declaratory judgment.

ces trois arrêts m'amène à conclure que l'essentiel des décisions de la Cour suprême ne résidait pas dans le fait que la compétence législative constitutionnelle était contestée. La règle fondamentale est plutôt, semble-t-il, qu'il y avait une question susceptible d'être tranchée par voie judiciaire, une question normalement soumise au contrôle judiciaire, et qu'une telle question ne devrait pas échapper au contrôle judiciaire en raison de règles trop strictes quant à la qualité pour agir. Je cite les extraits suivants de la décision de la Cour dans l'affaire *Thorson c. Procureur général du Canada et al.*, [1975] 1 R.C.S. 138, à la page 145:

La question de fond soulevée par l'action du demandeur est de la compétence des tribunaux; et, *prima facie*, il serait étrange et même alarmant qu'il n'y ait aucun moyen par lequel une question d'abus de pouvoir législatif, matière traditionnellement de la compétence des cours de justice, puisse être soumise à une décision de justice.

et à la page 163:

Ce n'est pas le seul gaspillage allégué de deniers publics qui étayera la qualité pour agir mais plutôt le droit des citoyens au respect de la constitution par le Parlement, quand la question que soulève la conduite du Parlement est réglable par les voies de justice en tant que question de droit.

Certes, la division de la compétence législative constitutionnelle peut être le domaine principal où des questions susceptibles d'être tranchées par voie judiciaire pourraient être à l'abri du contrôle judiciaire, en l'absence de règles appropriées relatives à la qualité pour agir, mais je ne trouve rien dans les décisions *Thorson*, *McNeil* et *Borowski* qui indique que la question de la compétence législative constitutionnelle soit la condition *sine qua non* de ces décisions.

Il me semble que les principes qui sous-tendent les décisions *Thorson*, *McNeil* et *Borowski* sont applicables à l'espèce. Il existe une question d'intérêt public comparable au droit au respect, par les assemblées législatives, des limites que leur impose la constitution; c'est le droit du public de faire trancher par des tribunaux impartiaux les décisions du genre de celle rendue par la C.C.É.A. Il n'existe pas d'autre moyen raisonnable et utile de saisir la Cour de la question. L'application des principes de ces décisions à une affaire telle que l'espèce n'ouvre pas la porte à une avalanche de litiges; cette application n'étend pas non plus trop largement les règles quant à la qualité pour agir. Cela ne fait que permettre aux plaideurs susceptibles d'introduire une requête en bref de *certiorari*

In this sense it merely avoids what would otherwise be an anomalous situation of a litigant such as the present applicant having standing to claim a writ of *certiorari* but not having standing to frame that same claim as a request for a declaratory judgment. For these reasons I think the Supreme Court decisions in *Thorson*, *McNeil* and *Borowski* extend to cover a situation such as the present.

Conclusion

Since I do not find direct pecuniary bias as alleged by the applicant, and since what would appear to be the significant issue, reasonable apprehension of bias, was never put in issue in this case, I must dismiss both the application for a writ of *certiorari* and the action for a declaratory judgment.

à présenter cette action plutôt comme une demande de jugement déclaratoire. Dans ce sens, on évite simplement ce qui serait par ailleurs la situation anormale d'un plaideur tel que la requérante à l'instance qui a qualité pour demander un bref de *certiorari* mais qui n'a pas qualité pour présenter cette même action sous la forme d'une requête en jugement déclaratoire. C'est pour ces motifs que j'estime que les décisions rendues par la Cour suprême dans les affaires *Thorson*, *McNeil* et *Borowski* s'étendent pour s'appliquer à une situation telle que la présente.

Conclusion

Puisque je ne vois aucun parti pris direct visant un but lucratif comme l'a allégué la requérante, et puisque ce qui apparaît comme la question importante, la crainte raisonnable de partialité, n'a jamais été soulevée en l'espèce, je dois rejeter tant la requête en bref de *certiorari* que la demande de jugement déclaratoire.