

T-2807-83
T-2808-83T-2807-83
T-2808-83**Energy Probe (Applicant)**

v.

Atomic Energy Control Board and Ontario Hydro (Respondents)

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

Practice — Parties — Attorney General of Canada seeking to be added as party in action to quash decision of A.E.C.B. for pecuniary bias as one member of said Board president of company doing business with Ontario Hydro, applicant for licence before Board — Attorney General having direct interest as case raising questions of composition of Board — Matter of general importance as raising issue of composition of similar boards and of confidence of public therein, and Court wanting to hear all relevant arguments — Position and interests of Queen as principal not identical to those of A.E.C.B. as agent — S. 5 of Department of Justice Act, giving Attorney General common law right to intervene, applicable, as no difference in roles of Attorneys General of England and of Canada with respect to cases such as this — Atomic Energy Control Act, R.S.C. 1970, c. A-19, s. 3 — Department of Justice Act, R.S.C. 1970, c. J-2, ss. 4(b),(c), 5(a) — Supreme Court Act, R.S.C. 1970, c. S-19, s. 55 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18 — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 1101, 1716(2)(b).

Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Attorney General moving to be added as party/intervener in action to ensure right to appeal decision on certiorari motion — Allegation that Atomic Energy Control Board member having pecuniary bias as president of supplier — Challenge to practice of Governor in Council to appoint those with industry interests as part-time Board members — Issue one of broad ramifications since relating to composition of Board and other boards similarly constituted — Questions relating to public confidence in administrative boards.

Energy — Allegation that member of Atomic Energy Control Board having pecuniary bias as president of company supplying radiation-resistant cables for nuclear reactors — Bias not in respect of single transaction but for continuing business activity — Governor in Council's practice of appointing as part-time Board members those with industry interests called in question — Attorney General of Canada added as party in view of general public importance of issue.

Enquête énergie (requérante)a
c.**Commission de contrôle de l'énergie atomique et Hydro-Ontario (intimées)**b
Division de première instance, juge Reed—Toronto, 15 et 16 février; Ottawa, 9 avril 1984.

Pratique — Parties — Le procureur général du Canada cherche à se constituer partie dans une action en annulation d'une décision de la C.C.É.A. pour parti pris visant un but lucratif, un membre de celle-ci étant président d'une société traitant avec l'Hydro-Ontario, demanderesse de permis devant la Commission — Le procureur général a un intérêt direct, puisque le litige soulève des questions relatives à la composition de la Commission — Il s'agit d'une question d'intérêt général relative à la composition de commissions semblables et à la confiance que le public accorde à celles-ci, et la Cour désire entendre tous les arguments pertinents — La situation et les intérêts de la Reine en tant que commettant ne sont pas identiques à ceux de la C.C.É.A. agissant à titre de mandataire — L'art. 5 de la Loi sur le ministère de la Justice prévoyant que le procureur général tient de la common law le pouvoir d'intervenir est applicable, puisqu'il n'existe aucune différence dans les rôles du procureur général en Angleterre et au Canada relativement à des affaires telles que l'espèce — Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 3 — Loi sur le ministère de la Justice, S.R.C. 1970, chap. J-2, art. 4(b),(c), 5a) — Loi sur la Cour suprême, S.R.C. 1970, chap. S-19, art. 55 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18 — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 1101, 1716(2)(b).

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Le procureur général cherche à se constituer partie intervenante dans une action afin de s'assurer du droit d'appel de toute décision sur la requête en bref de certiorari — Il est allégué qu'un membre de la Commission de contrôle de l'énergie atomique a fait preuve de parti pris visant un but lucratif, parce qu'il est président d'une société fournisseuse — On conteste la pratique du gouverneur en conseil de nommer, à titre de membres à temps partiel de la Commission, des personnes ayant des intérêts dans l'industrie — Il s'agit d'un litige d'une grande portée, puisqu'il soulève des questions relatives à la composition de la Commission et d'autres commissions semblablement constituées — Questions relatives à la confiance qu'accorde le public aux commissions administratives.

Énergie — Il est allégué qu'un membre de la Commission de contrôle de l'énergie atomique a fait preuve de parti pris visant un but lucratif, parce qu'il est président d'une société fournissant des câbles résistants aux rayonnements pour des réacteurs nucléaires — Il ne s'agit pas d'un cas de parti pris relatif à une opération isolée, mais à une activité commerciale permanente — La pratique du gouverneur en conseil de nommer, à titre de membres à temps partiel de la Commission, des

A member of the Atomic Energy Control Board was president and director of a company selling significant quantities of radiation-resistant cables for nuclear reactors to Ontario Hydro when the A.E.C.B. issued a renewed operating licence for Ontario Hydro's Pickering "B" Nuclear Generating Station.

In an action brought by the applicant to quash the decision of the A.E.C.B. for pecuniary bias, the Attorney General of Canada seeks to be added as a party/intervener, to be assured of a right to appeal any decision in the action.

Held, the application is granted.

The Attorney General should be added as a party because he has a direct interest in the outcome of this case and because it raises a question of general importance on which the Court should have his arguments. A finding of bias would make the Board member ineffective for many decisions and would raise the issues of the composition of this and other similar boards and of the conflict of interests guidelines which should be applied. The general public confidence in boards of this nature is also involved.

While the role of administrative tribunals on appeals from their decisions may have been limited by cases such as *Northwestern Utilities*, none of the reasons for those limitations apply to the Attorney General in this case. The position and interests of the Queen as principal are not identical to those of the A.E.C.B. as agent.

The Attorney General has a common law right to intervene based on section 5 of the *Department of Justice Act* which confers on the Attorney General of Canada the same duties and powers that belong to the Attorney General of England, if applicable to Canada. While their roles may differ in certain respects, there is no difference in what that role might be in a case such as this.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Adams v Adams, [1970] 3 All ER 572 (P.D.A.).

DISTINGUISHED:

Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton, [1979] 1 S.C.R. 684; 89 D.L.R. (3d) 161; *Re Bisailon and Keable et al.* (1980), 127 D.L.R. (3d) 368 (Que. C.A.).

REFERRED TO:

P.P.G. Industries Canada Ltd. v. A.G. of Canada, [1976] 2 S.C.R. 739.

COUNSEL:

A. J. Roman and *D. Poch* for applicant.
No one appearing for respondent Atomic Energy Control Board.

personnes ayant des intérêts dans l'industrie est mise en doute — Le procureur général du Canada est autorisé à se constituer partie parce qu'il se pose une question d'intérêt général.

Un membre de la Commission de contrôle de l'énergie atomique était président et administrateur d'une société vendant à l'Hydro-Ontario d'importantes quantités de câbles résistants aux rayonnements pour des réacteurs nucléaires lorsque la C.C.É.A. a délivré le renouvellement du permis d'exploitation de la centrale atomique Pickering «B» de l'Hydro-Ontario.

Dans une action, intentée par la requérante, en annulation de la décision de la C.C.É.A. pour parti pris visant un but lucratif, le procureur général du Canada cherche à se constituer partie intervenante pour s'assurer du droit d'appel de toute décision y rendue.

Jugement: la demande est accueillie.

Le procureur général devrait être autorisé à se constituer partie, parce qu'il a un intérêt direct dans l'issue de cette affaire, et parce que celle-ci soulève une question d'intérêt général à propos de laquelle la Cour devrait connaître ses arguments. S'il y a parti pris, alors le membre de la Commission sera incompétent pour plusieurs décisions, et il se posera les questions relatives à la composition de celle-ci et d'autres commissions semblables et aux lignes directrices en matière de conflit d'intérêts qui devraient être appliquées. Il se pose également la question relative à la confiance que le public en général accorde aux commissions de cette nature.

Bien que le rôle des tribunaux administratifs sur appel de leurs décisions puisse avoir été limité par des décisions telles que l'arrêt *Northwestern Utilities*, aucune des raisons invoquées pour imposer ces limites ne s'applique au procureur général en l'espèce. La situation et les intérêts de la Reine en tant que commettant ne sont pas identiques à ceux de la C.C.É.A. agissant à titre de mandataire.

Le droit d'intervenir que le procureur général tient de la *common law* repose sur l'article 5 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, qui lui confère les mêmes fonctions et attributions que celles du procureur général d'Angleterre, en tant qu'elles sont applicables au Canada. Certes, leurs rôles peuvent être différents à certains égards; mais il n'existe aucune différence dans ce que ce rôle pourrait être dans une affaire telle que l'espèce.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Adams v Adams, [1970] 3 All ER 572 (P.D.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton, [1979] 1 R.C.S. 684; 89 D.L.R. (3d) 161; *Re Bisailon and Keable et al.* (1980), 127 D.L.R. (3d) 368 (C.A. Qc).

DÉCISION CITÉE:

P.P.G. Industries Canada Ltd. c. Le Procureur général du Canada, [1976] 2 R.C.S. 739.

AVOCATS:

A. J. Roman et *D. Poch* pour la requérante.
Personne n'a comparu pour la Commission de contrôle de l'énergie atomique, intimée.

Ian Blue for respondent Ontario Hydro.
P. Evraire, Q.C. and *M. J. B. Wood* for
 intervenant Attorney General of Canada.

Ian Blue pour l'Hydro-Ontario, intimée.
P. Evraire, c.r. et *M. J. B. Wood* pour le
 procureur général du Canada, intervenant.

SOLICITORS:

A. J. Roman, Toronto, for applicant.
 No one appearing for respondent Atomic
 Energy Control Board.
Cassels, Brock, Toronto, for respondent
 Ontario Hydro.
Deputy Attorney General of Canada for
 intervenant Attorney General of Canada.

a PROCUREURS:

A. J. Roman, Toronto, pour la requérante.
 Personne n'a comparu pour la Commission de
 contrôle de l'énergie atomique, intimée.
Cassels, Brock, Toronto, pour l'Hydro-Onta-
 rio, intimée.
Le sous-procureur général du Canada pour le
 procureur général du Canada, intervenant.

The following are the reasons for order ren- c
dered in English by

REED J.: This is a motion by the Attorney
 General of Canada to be added as a party/
 intervenor in an action [T-2807-83] brought by the
 applicant, Energy Probe, to quash a decision of the
 Atomic Energy Control Board on the ground of
 pecuniary bias.

The applicant, Energy Probe, does not object to
 the Attorney General making arguments to the
 Court on the issues but contends that he should do
 so only as an *amicus curiae*. The Attorney General
 on the other hand wants full party status. The
 immediate cause of this difference is that the
 Attorney General wishes to ensure himself of a
 right to appeal any decision I might make on the
certiorari motion while the applicant wishes to
 preclude that possibility. It is not likely that either
 Ontario Hydro or the Atomic Energy Control
 Board would appeal a decision not in their favour.
 Rather, they would proceed immediately to cure
 the defect, as soon as possible by a rehearing.

It should be noted that the Attorney General
 could not be precluded, in any event, from having
 the legal issues raised by this case finally deter-
 mined since authority exists under section 55 of
 the *Supreme Court Act* [R.S.C. 1970, c. S-19] for
 the Governor in Council to refer questions to the
 Supreme Court.

The Attorney General argues that he should be
 allowed standing because: (1) a decision in the
 main action will affect Crown interests or the

*Ce qui suit est la version française des motifs
 de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE REED: Il s'agit d'une requête introduite
 par le procureur général du Canada pour être
 constitué partie intervenante dans une action
 [T-2807-83] que la requérante Enquête énergie a
 intentée pour faire annuler une décision de la
 Commission de contrôle de l'énergie atomique en
 raison d'un parti pris visant un but lucratif.

La requérante Enquête énergie ne s'oppose pas à
 ce que le procureur général présente à la Cour des
 arguments sur les points litigieux, mais elle pré-
 tend qu'il ne devrait le faire qu'à titre d'*amicus
 curiae*. De son côté, le procureur général veut avoir
 la pleine qualité d'une partie. Cette divergence a
 pour cause immédiate le fait que le procureur
 général désire s'assurer d'un droit d'appel de toute
 décision que je pourrais rendre sur la requête en
 bref de *certiorari*, alors que la requérante souhaite
 empêcher cette possibilité. Il est peu probable que
 l'Hydro-Ontario ou la Commission de contrôle de
 l'énergie atomique interjetteront appel d'une décision
 qui leur est défavorable. Plutôt, ils agiraient immé-
 diatement, dès que possible, pour corriger le vice
 au moyen d'une nouvelle audition.

Il conviendrait de souligner qu'on ne saurait, en
 tout état de cause, empêcher le procureur général
 de faire trancher en dernier ressort les questions de
 droit soulevées par cette affaire, puisque le gouver-
 neur en conseil peut, en vertu de l'article 55 de la
Loi sur la Cour suprême [S.R.C. 1970, chap.
 S-19], déférer des questions à la Cour suprême.

Le procureur général prétend qu'on devrait lui
 accorder la qualité pour agir parce que: (1) une
 décision dans l'action principale va affecter les

public interest generally; (2) an analogy should be drawn to the status given to the Attorney General in constitutional cases; (3) this Court has discretion pursuant to section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] and Rules 1101 and 1716(2)(b) [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663] which it should exercise because of the important issues of public concern (policy) raised, and (4) since the Atomic Energy Control Board itself cannot appear except for restricted purposes (see *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; 89 D.L.R. (3d) 161), the Attorney General of Canada should be allowed standing in order to ensure that all relevant arguments are made to the Court.

Counsel for Ontario Hydro supported the arguments of the Attorney General noting particularly that his client's interests did not coincide with those of the Attorney General. In addition he relied heavily on the decision of the Supreme Court in *P.P.G. Industries Canada Ltd. v. A.G. of Canada*, [1976] 2 S.C.R. 739. In that case the Attorney General was given standing to seek an order to quash a decision of the Anti-dumping Tribunal on the basis of bias two years after the decision in question had been made.

Counsel for the applicant, Energy Probe, as would be expected, took the opposing view on almost all the above arguments. He argued that the issue was not one affecting Crown interests or the public interest generally but was very restricted and specific in nature, concerning the alleged pecuniary bias of only one member of the Atomic Energy Control Board. He argued that an analogy could not be drawn to the status given to the Attorney General in constitutional cases. He contended that the Attorney General's right of standing in those cases was based on a doctrine of "legislative trespass". A doctrine, I might say, borrowed from the Australian jurisprudence and which does not in any event fit well into the Canadian context. In any event, it must be noted that counsel for the applicant was rather on the horns of a dilemma in making these arguments since it was obvious that it would become impor-

intérêts de la Couronne ou l'intérêt public en général; (2) on devrait établir une analogie avec le statut conféré au procureur général dans les affaires constitutionnelles; (3) en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] et des Règles 1101 et 1716(2)(b) [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663], cette Cour a un pouvoir discrétionnaire qu'elle devrait exercer à cause des questions importantes d'intérêt public (politique) soulevées, et (4) puisque la Commission de contrôle de l'énergie atomique elle-même ne saurait comparaître si ce n'est pour des fins limitées (voir l'arrêt *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; 89 D.L.R. (3d) 161), le procureur général du Canada devrait avoir la qualité pour agir pour s'assurer que tous les arguments pertinents sont présentés à la Cour.

L'avocat de l'Hydro-Ontario appuie les arguments du procureur général, soulignant particulièrement que les intérêts de son client ne coïncident pas avec ceux du procureur général. En outre, il s'appuie, dans une grande mesure, sur l'arrêt rendu par la Cour suprême dans *P.P.G. Industries Canada Ltd. c. Le Procureur général du Canada*, [1976] 2 R.C.S. 739. Dans cette affaire, on a reconnu au procureur général la qualité pour demander une ordonnance annulant une décision du tribunal antidumping deux ans après que cette décision eut été rendue, au motif de partialité.

L'avocat de la requérante Enquête énergie, comme on s'y attend, conteste presque toutes les prétentions susmentionnées. Il fait valoir que la question ne touchait ni les intérêts de la Couronne ni l'intérêt public en général, mais qu'elle était bien limitée et de nature particulière, portant sur le prétendu parti pris visant un but lucratif d'un seul membre de la Commission de contrôle de l'énergie atomique. D'après lui, on ne saurait établir une analogie avec le statut conféré au procureur général dans les affaires d'ordre constitutionnel. Il soutient que le droit du procureur général d'agir dans ces affaires repose sur la doctrine de [TRADUCTION] «transgression législative», une doctrine, je dois le dire, empruntée à la jurisprudence australienne et qui ne convient pas, en tout cas, au contexte canadien. De toute façon, il faut souligner que l'avocat de la requérante a été pris dans un dilemme en avançant ces arguments, puis-

tant to him in making argument for his own client's claim of standing on the *certiorari* application to argue that an issue of significant public importance was involved; the issue of the right of the citizenry to have A.E.C.B. decisions made by a tribunal untainted by pecuniary interest.

I have no doubt that this is an appropriate case in which the Attorney General should be given permission to be added as a party. The Attorney General has a direct interest in the outcome of this case. It is alleged that one of the members of the A.E.C.B. has a pecuniary bias in the decisions of the Board because he is president and director of a company which sells significant quantities of radiation-resistant cables for nuclear reactors to Ontario Hydro. It is not a case of bias being alleged with respect to one isolated transaction but because of a continuing business activity. If bias exists in this case then the Board member will be an ineffective member for many decisions which the Board makes. Thus the issue raised challenges the practice of the Governor in Council in appointing as part-time A.E.C.B. members persons having interests in the industry of the nature described above. The issue relates to the choosing of persons for appointment to the Board and to the requirements that would have to be placed upon them (e.g., divestiture of interests) to make them effective members of the Board.

In addition I think the Attorney General should be added on the ground that a "question of general importance is raised" in these proceedings on which the Court should have his arguments. (Refer: Rule 1101 of the *Federal Court Rules*.)

I cannot accept Energy Probe's argument that the issue here is merely confined to Mr. Olsen's alleged bias and is a "one-shot affair". The ramifications are much broader. They do involve as noted above questions relating to the composition of the Board, and perhaps other boards similarly constituted; they do involve, as counsel for Energy Probe was bound to argue on the main motion, questions relating to the general public confidence in boards of this nature.

qu'il est évident qu'il lui importerait de faire valoir, en revendiquant pour son propre client la qualité pour agir dans la requête en bref de *certiorari*, qu'il y a une question importante d'intérêt public: la question du droit des citoyens à ce que les décisions de la C.C.É.A. soient rendues par un tribunal non terni par un intérêt pécuniaire.

Je suis certain qu'il s'agit d'un cas approprié où on devrait accorder au procureur général l'autorisation de se constituer partie. Le procureur général a un intérêt direct dans l'issue de cette affaire. On allègue que l'un des membres de la C.C.É.A. a fait, dans un but lucratif, preuve de parti pris dans les décisions de la Commission, parce qu'il est président et administrateur d'une société qui vend à l'Hydro-Ontario d'importantes quantités de câbles résistants aux rayonnements pour des réacteurs nucléaires. Il ne s'agit pas d'un cas de prétendu parti pris relatif à une opération isolée, mais à une activité commerciale permanente. S'il y a un parti pris dans cette affaire, alors le membre de la Commission sera incompetent pour plusieurs décisions que rend celle-ci. Par conséquent, avec la question soulevée, on conteste la pratique du gouverneur en conseil de nommer, à titre de membres à temps partiel de la C.C.É.A., des personnes ayant dans l'industrie des intérêts de la nature décrite ci-dessus. La question se rapporte au choix des personnes qui peuvent être nommées à la Commission et aux conditions qu'on devrait leur imposer (p. ex. qu'ils cèdent leurs intérêts) pour faire d'elles des membres compétents de la Commission.

En outre, j'estime qu'on devrait autoriser le procureur général à se constituer partie parce qu'une «question d'intérêt général se pose» dans ces procédures à propos desquelles la Cour devrait connaître ses arguments. (Voir la Règle 1101 des *Règles de la Cour fédérale*.)

Je ne saurais souscrire à l'argument d'Enquête énergie selon lequel le litige en l'espèce se rapporte uniquement au prétendu parti pris de M. Olsen et constitue un [TRADUCTION] «coup unique». La portée en est beaucoup plus grande. Comme je l'ai indiqué ci-dessus, le litige soulève en fait des questions relatives à la composition de la Commission, et peut-être à celle d'autres commissions semblablement constituées; il comporte effectivement, comme l'avocat d'Enquête énergie a été tenu de le

Counsel for Energy Probe argued that the Attorney General was entitled to no higher standing than the A.E.C.B. In *Northwestern Utilities Ltd. et al. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684; 89 D.L.R. (3d) 161, the Supreme Court held [at page 708 of the Supreme Court Reports]:

Section 65 no doubt confers upon the Board the right to participate on appeals from its decisions, but in the absence of a clear expression of intention on the part of the Legislature, this right is a limited one. The Board is given *locus standi* as a participant in the nature of an *amicus curiae* but not as a party. That this is so is made evident by s. 63(2) of *The Public Utilities Board Act* which reads as follows:

The party appealing shall, within ten days after the appeal has been set down, give to the parties affected by the appeal or the respective solicitors by whom the parties were represented before the Board, and to the secretary of the Board, notice in writing that the case has been set down to be heard in appeal, and the appeal shall be heard by the court of appeal as speedily as practicable.

Under s. 63(2) a distinction is drawn between "parties" who seek to appeal a decision of the Board or were represented before the Board, and the Board itself. The Board has a limited status before the Court, and may not be considered as a party, in the full sense of that term, to an appeal from its own decisions. In my view, this limitation is entirely proper. This limitation was no doubt consciously imposed by the Legislature in order to avoid placing an unfair burden on an appellant who, in the nature of things, must on another day and in another cause again submit itself to the rate fixing activities of the Board. It also recognizes the universal human frailties which are revealed when persons or organizations are placed in such adversarial positions.

This appeal involves an adjudication of the Board's decision on two grounds both of which involve the legality of administrative action. One of the two appellants is the Board itself, which through counsel presented detailed and elaborate arguments in support of its decision in favour of the Company. Such active and even aggressive participation can have no other effect than to discredit the impartiality of an administrative tribunal either in the case where the matter is referred back to it, or in future proceedings involving similar interests and issues or the same parties. The Board is given a clear opportunity to make its point in its reasons for its decision, and it abuses one's notion of propriety to countenance its participation as a full-fledged litigant in this Court, in complete adversarial confrontation with one of the principals in the contest before the Board itself in the first instance.

It has been the policy in this Court to limit the role of an administrative tribunal whose decision is at issue before the Court, even where the right to appear is given by statute, to an explanatory role with reference to the record before the Board

plaider dans l'action principale, des questions relatives à la confiance que le public en général accorde aux commissions de cette nature.

L'avocat d'Enquête énergie fait valoir que, quant à la qualité pour agir, le procureur général se trouve dans la même position que la C.C.É.A. Dans l'arrêt *Northwestern Utilities Ltd. et autre c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684; 89 D.L.R. (3d) 161; [à la page 708 du Recueil des arrêts de la Cour suprême], la Cour suprême dit ceci:

Il est évident que l'art. 65 confère à la Commission le droit de participer à l'appel de ses décisions, mais en l'absence d'indication précise de l'intention du législateur, ce droit est limité. La Commission a un *locus standi* et son droit de participer aux procédures d'appel s'apparente à celui d'un *amicus curiae* et non à celui d'une partie. Cela ressort clairement du par. 63(2) de *The Public Utilities Board Act* que voici:

[TRADUCTION] La partie qui interjette appel doit, dans les dix jours de l'inscription de l'appel, donner aux parties touchées par l'appel ou à leurs procureurs respectifs devant la Commission, et au secrétaire de la Commission, un avis écrit de l'inscription de l'appel pour audition et la cour d'appel doit entendre l'appel dans les plus brefs délais.

Le paragraphe 63(2) fait une distinction entre les «parties» qui interjettent appel de la décision de la Commission ou qui étaient représentées devant la Commission, et la Commission elle-même. La Commission a un rôle limité devant la Cour et elle ne peut pas être considérée comme une partie, au sens plein du terme, dans les procédures d'appel de ses propres décisions. J'estime cette restriction tout à fait justifiée. Le législateur l'a sans aucun doute consciemment imposée dans le but d'éviter de mettre un fardeau injuste sur les épaules d'un appellant qui, par la nature des choses, devra éventuellement retourner devant la Commission et se soumettre de nouveau à ses procédures de détermination des tarifs. Cette restriction offre également une protection contre les défaillances humaines qui entrent en jeu lorsque des personnes ou des organismes se retrouvent ainsi en situation de conflit.

Aux fins de ce pourvoi, l'analyse de la décision de la Commission doit se fonder sur deux considérations concernant l'une et l'autre la légalité d'un acte administratif. L'une des deux appelantes est la Commission elle-même; son avocat a présenté une argumentation détaillée et approfondie à l'appui de la décision de la Commission en faveur de la Compagnie. Une participation aussi active ne peut que jeter le discrédit sur l'impartialité d'un tribunal administratif lorsque l'affaire lui est renvoyée ou lorsqu'il est saisi d'autres procédures concernant des intérêts et des questions semblables ou impliquant les mêmes parties. La Commission a tout le loisir de s'expliquer dans ses motifs de jugement et elle a enfreint de façon inacceptable la réserve dont elle aurait dû faire preuve lorsqu'elle a participé aux procédures comme partie à part entière, en opposition directe à une partie au litige dont elle avait eu à connaître en première instance.

Cette Cour, à cet égard, a toujours voulu limiter le rôle du tribunal administratif dont la décision est contestée à la présentation d'explications sur le dossier dont il était saisi et d'observations sur la question de sa compétence, même lorsque la loi

and to the making of representations relating to jurisdiction. (Vide *The Labour Relations Board of the Province of New Brunswick v. Eastern Bakeries Limited et al.* ([1961] S.C.R. 72); *The Labour Relations Board of Saskatchewan v. Dominion Fire Brick and Clay Products Limited et al.* ([1947] S.C.R. 336).)

Accordingly, counsel for Energy Probe argued that since the Board's role could only be that of *amicus curiae* or defender of the Board's jurisdiction (in the narrow sense of that word) the Attorney General, equally, could only play that role.

I do not agree. It is not the Attorney General who is being attacked for bias. None of the reasons for which the Board is excluded apply to the Attorney General. It is not the Attorney General who will hear any rehearing of a licence application should an order for *certiorari* be given. It is not a decision by the Attorney General which is under review. Accordingly, I find no reason in the *Northwestern Utilities* case or the other cases to which it refers which create an implied or express limitation on the propriety of the Attorney General obtaining standing in this case. This is so even considering the fact that under section 3 of the *Atomic Energy Control Act* [R.S.C. 1970, c. A-19] the Board is an agent of Her Majesty. While the position of a principal may be similar to that of his agent for many purposes, they are not identical and their interests are not necessarily identical. Having come to this conclusion it is unnecessary for me to deal with much of the argument made by counsel to the effect that the Attorney General can only be heard as an *amicus curiae*.

Counsel's second argument was that the Attorney General had neither a statutory right nor a common law right to intervene. With respect to the first half of this argument he referred to section 4 of the *Department of Justice Act* [R.S.C. 1970, c. J-2]:

4. The Minister of Justice shall

(b) see that the administration of public affairs is in accordance with law;

lui confère le droit de comparaître. (Voir les arrêts *The Labour Relations Board of the Province of New Brunswick c. Eastern Bakeries Limited et autres* ([1961] R.C.S. 72); *The Labour Relations Board of Saskatchewan c. Dominion Fire Brick and Clay Products Limited et autres* ([1947] R.C.S. 336).)

Par conséquent, l'avocat d'Enquête énergie soutient que puisque le rôle de la Commission ne pourrait être que celui d'un *amicus curiae* ou d'un défenseur de la compétence de la Commission (dans le sens étroit de ce terme), le procureur général, lui aussi, ne pourrait que jouer ce rôle.

Je ne suis pas d'accord. Ce n'est pas le procureur général qu'on accuse de parti pris. Aucune des raisons pour lesquelles la Commission est exclue ne s'applique au procureur général. Ce n'est pas le procureur général qui va réentendre une demande de permis au cas où serait rendue une ordonnance prescrivant d'accorder un bref de *certiorari*. Il ne s'agit pas de l'examen d'une décision du procureur général. Par conséquent, dans l'arrêt *Northwestern Utilities* ou dans les autres causes auxquelles il renvoie, je ne vois rien qui limite, tacitement ou expressément, l'opportunité pour le procureur général d'obtenir la qualité pour agir dans cette affaire. Il en est ainsi même si l'on prend en considération le fait que, sous le régime de l'article 3 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* [S.R.C. 1970, chap. A-19], la Commission est mandataire de Sa Majesté. Bien que la situation d'un commettant puisse ressembler, à maints égards, à celle de son mandataire, ils ne sont pas identiques et leurs intérêts ne sont pas nécessairement identiques. Étant donné cette conclusion, il ne m'est pas nécessaire de statuer sur une grande partie de l'argument de l'avocat selon lequel le procureur général ne peut être entendu qu'à titre d'*amicus curiae*.

L'avocat fait valoir en second lieu que le procureur général ne tient ni de la loi ni de la *common law* le pouvoir d'intervenir. Pour ce qui est du premier volet de cet argument, il a mentionné l'article 4 de la *Loi sur le ministère de la Justice* [S.R.C. 1970, chap. J-2]:

4. Le ministre de la Justice

b) veille à ce que les affaires publiques soient administrées conformément à la loi;

(c) have the superintendence of all matters connected with the administration of justice in Canada, not within the jurisdiction of the governments of the provinces;

He proceeded then to argue that while the Attorney General might have authority to intervene to quash a tribunal decision for bias, he could not intervene to try to defend one from a charge of bias. I must admit I do not see this argument. If the duty imposed by section 4 is to see that the administration of public affairs is in accordance with law or to superintend "matters connected with the administration of justice in Canada" this would include seeing that decisions were made in accordance with law, and this should involve the right to argue either side of a case depending upon which in the Attorney General's opinion was more consonant with the law as he viewed it.

I note however that Chief Justice Laskin in the *P.P.G.* case (*supra*) seems to cast doubt on whether paragraph 4(b) had any relevance at all to the role of the Attorney General in this type of situation because paragraph (b) refers to "public affairs". I wondered too whether section 4 was relevant at all to the role of the Attorney General. That section addresses itself to the role of the Minister of Justice and while the two may be embodied in one person in our system, the offices are different. In my view it is section 5 of the *Department of Justice Act* which is relevant:

5. The Attorney General of Canada shall

(a) be entrusted with the powers and charged with the duties that belong to the office of the Attorney General of England by law or usage, so far as those powers and duties are applicable to Canada . . . [Emphasis added.]

Counsel argued that the roles of the Attorney General in England and in Canada are different and that in order to rely on the common law rules respecting that role as developed in England the Attorney General of Canada must demonstrate a relevant similarity between his role and that of his United Kingdom counterpart. Reference was made to *Re Bisailon and Keable et al.* (1980), 127 D.L.R. (3d) 368 (Que. C.A.), at [pages] 374-376, 397 (overruled on other grounds by the Supreme Court [[1983] 2 S.C.R. 60], October 1983).

c) a la surveillance de toutes les matières qui concernent l'administration de la justice au Canada et qui ne rentrent pas dans les attributions des gouvernements provinciaux;

^a Il avance alors l'argument que, bien que le procureur général puisse intervenir pour faire annuler la décision d'un tribunal pour parti pris, il ne saurait intervenir pour tenter de défendre un tribunal accusé de partialité. Je dois avouer que je ne saisis pas cet argument. Si l'obligation imposée par l'article 4 est de veiller à ce que les affaires publiques soient administrées conformément à la loi ou de surveiller les «matières qui concernent l'administration de la justice au Canada», y serait inclus le devoir de voir à ce que les décisions soient rendues conformément à la loi, ce qui comporterait le droit de plaider pour ou contre la décision selon ce que le procureur juge plus conforme à la loi.

^d Je souligne toutefois que, dans l'arrêt *P.P.G.* (précité), le juge en chef Laskin semble jeter le doute sur la question de savoir si l'alinéa 4b) a un rapport quelconque avec le rôle du procureur général dans des situations de ce genre parce que l'alinéa b) parle d'«affaires publiques». Je me demande aussi si l'article 4 a trait au rôle du procureur général. Cet article porte sur le rôle du ministre de la Justice et bien que, dans notre système, une personne puisse cumuler les deux rôles, les fonctions sont différentes. À mon avis, c'est l'article 5 de la *Loi sur le ministère de la Justice* qui est applicable:

5. Les attributions du procureur général du Canada sont les suivantes:

^g a) il est revêtu des attributions et chargé des fonctions qui sont attachées à la charge de procureur général d'Angleterre par la loi ou par l'usage, en tant qu'elles sont applicables au Canada . . . [C'est moi qui souligne.]

^h L'avocat soutient que les rôles du procureur général en Angleterre et au Canada sont différents et que, pour s'appuyer sur les règles de *common law* élaborées en Angleterre relativement à ce rôle, le procureur général du Canada doit démontrer une ressemblance appropriée entre son rôle et celui de son homologue du Royaume-Uni. Il est fait mention de l'affaire *Re Bisailon and Keable et al.* (1980), 127 D.L.R. (3d) 368 (C.A. Qc), aux [pages] 374 à 376, 397 (rejetée pour d'autres motifs par la Cour suprême [[1983] 2 R.C.S. 60] au mois d'octobre 1983).

It is trite law that the role of the Attorney General in Canada differs from that of his counterpart in England but none of the differences referred to either in the *Bisaillon* case or by counsel for Energy Probe were relevant to drawing a difference between the roles that both might seek in this case.

The two grounds on which the Attorney General seeks and should be given standing to appear in this case are equally applicable in both countries.

He is appearing to protect a Crown interest which at one level is not qualitatively different from the right given to any person to appear before a Court to make representations when his interest will be affected by a decision of the Court. Secondly the issue before the Court is one of general public importance and of such a nature that the Court deems it beneficial to hear argument of the Attorney General on the issue in order to ensure that all arguments are adequately canvassed. Reference might be made in this regard to *Adams v Adams*, [1970] 3 All ER 572 (P.D.A.).

Accordingly the application to add the Attorney General as an intervener is granted.

C'est un lieu commun que de dire que le rôle du procureur général canadien diffère de celui de son homologue anglais, mais aucune des différences mentionnées soit dans l'affaire *Bisaillon* soit par l'avocat d'Enquête énergie n'était pertinente pour établir une distinction entre les rôles que les deux pourraient rechercher en l'espèce.

Les deux motifs pour lesquels le procureur général sollicite et devrait obtenir la qualité pour comparaître en l'espèce sont également applicables dans les deux pays.

Il comparaît pour protéger l'intérêt de la Couronne qui, à un niveau, n'est pas qualitativement différent du droit conféré à une personne de comparaître devant un tribunal pour faire des observations lorsqu'une décision de la Cour portera atteinte à ses droits. Deuxièmement, la question dont est saisie la Cour est d'intérêt public en général et d'une nature telle que la Cour estime avantageux d'entendre l'argument du procureur général sur la question pour s'assurer que toutes les prétentions sont suffisamment examinées. À cet égard, on pourrait mentionner l'affaire *Adams v Adams*, [1970] 3 All ER 572 (P.D.A.).

Par conséquent, la demande du procureur général de se constituer partie intervenante est accueillie.