

A-80-77

A-80-77

S.E.A.P. (Save the Environment from Atomic Pollution) (Applicant)**S.E.A.P. (Save the Environment from Atomic Pollution) (Requérante)**

v.

a c.

Atomic Energy Control Board and Eldorado Nuclear Limited (Respondents)**La Commission de contrôle de l'énergie atomique et Eldorado Nucléaire Limitée (Intimées)**

Court of Appeal, Urie J., MacKay and Kerr D.JJ.—Toronto, March 15 and 18, 1977.

Cour d'appel, le juge Urie, les juges suppléants MacKay et Kerr—Toronto, les 15 et 18 mars 1977.

Judicial review — Application to set aside decision of Atomic Energy Control Board licensing Eldorado Nuclear Limited to use Port Granby Residue Area for storing radioactive substances — Whether Board's decision administrative or judicial in nature — Function of Board — Application dismissed, as Board's decision is strictly administrative — Atomic Energy Control Act, R.S.C. 1970, c. A-19, ss. 3(1), 7, 8 and 9 — Federal Court Act, s. 28.

Examen judiciaire — Demande d'annulation d'une décision de la Commission de contrôle de l'énergie atomique d'accorder un permis à Eldorado Nucléaire Limitée pour utiliser le dépôt de Port Granby aux fins d'entreposage de substances radioactives — La décision de la Commission est-elle de nature administrative ou judiciaire? — Fonctions de la Commission — Demande rejetée car la décision de la Commission est strictement administrative — Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, S.R.C. 1970, c. A-19, art. 3(1), 7, 8 et 9 — Loi sur la Cour fédérale, art. 28.

JUDICIAL review.

EXAMEN judiciaire.

COUNSEL:

AVOCATS:

D. Estrin for applicant.
W. I. C. Binnie and *G. R. Strathy* for respondent Atomic Energy Control Board.

e

D. Estrin pour la requérante.
W. I. C. Binnie et *G. R. Strathy* pour l'intimée la Commission de contrôle de l'énergie atomique.

P. Y. Atkinson for respondent Eldorado Nuclear Limited.

f

P. Y. Atkinson pour l'intimée Eldorado Nucléaire Limitée.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

D. Estrin, Toronto, for applicant.
McTaggart, Potts, Stone & Herridge, Toronto, for respondent Atomic Energy Control Board.

g

D. Estrin, Toronto, pour la requérante.
McTaggart, Potts, Stone & Herridge, Toronto, pour l'intimée la Commission de contrôle de l'énergie atomique.

Aird, Zimmerman & Berlis, Toronto, for respondent Eldorado Nuclear Limited.

Aird, Zimmerman & Berlis, Toronto, pour l'intimée Eldorado Nucléaire Limitée.

The following are the reasons for judgment of the Court delivered orally in English by

h Ce qui suit est la version française des motifs du jugement de la Cour prononcés à l'audience par

KERR D.J.: S.E.A.P. filed an originating notice, dated February 9, 1977, of an application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside a decision, dated January 31, 1977, of the respondent Atomic Energy Control Board (which I shall refer to as "the Board"), which authorized or granted a licence to the respondent Eldorado Nuclear Limited (which I shall refer to as "Eldorado") to continue to use the Port Granby

LE JUGE SUPPLÉANT KERR: Par avis introductif d'instance daté du 9 février 1977, S.E.A.P. demande, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, l'examen et l'annulation d'une décision en date du 31 janvier 1977 rendue par l'intimée, la Commission de contrôle de l'énergie atomique (ci-après nommée «la Commission»), qui accordait un permis à l'autre intimée, Eldorado Nucléaire Limitée (ci-après nommée «Eldorado»),

Residue Area for purposes of storage of radioactive prescribed substances, subject to certain terms and conditions specified in the licence. The licence was to expire on July 31, 1977, unless amended.

Eldorado filed a motion to quash that section 28 application of S.E.A.P. Counsel for S.E.A.P. asked that the hearing of the motion to quash be adjourned pending the hearing of the section 28 application on its merits. We had grave doubt as to this Court's jurisdiction in respect of that section 28 application, and we decided to proceed to hear Eldorado's motion to quash.

We heard the submissions of counsel for Eldorado and counsel for the Board on Tuesday, March 15, 1977, and then adjourned the hearing until this morning to hear counsel for S.E.A.P. in reply. On the resumption of the hearing this morning, counsel for S.E.A.P. chose not to offer argument or submissions in reply on the question of the Court's jurisdiction in respect of the section 28 application. He repeated his submission that the motion to quash should not be disposed of until after the section 28 application has been dealt with on its merits.

In support of Eldorado's motion, its counsel and counsel for the Board submitted, principally,

(a) that the Board's decision is one "of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis;"

(b) that the Board is an "agent of the Crown" and is not a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of those words as used in section 28 of the *Federal Court Act*, there being no mention of the "Crown" in that section; and

(c) that S.E.A.P. has no status or entitlement to bring its section 28 application.

It is clear that, if the Board's said decision is a "decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis" within the meaning of the said section 28, this Court has no jurisdiction to

pour continuer d'utiliser le dépôt de Port Granby aux fins d'entreposage de substances radioactives prescrites, sous réserve de certaines modalités stipulées au permis. Ce dernier devait expirer le 31 juillet 1977, sauf modifications.

Eldorado a déposé une requête visant à mettre fin à la demande de S.E.A.P. formulée en vertu de l'article 28. L'avocat de S.E.A.P. a demandé que l'audition de cette requête soit retardée jusqu'à l'audition au fond de sa demande formulée en vertu de l'article 28. Ayant de sérieux doutes quant à la compétence de cette cour pour entendre la demande fondée sur l'article 28, nous avons décidé d'entendre d'abord la requête d'Eldorado visant à y mettre fin.

Nous avons entendu les arguments de l'avocat d'Eldorado et ceux de l'avocat de la Commission, le mardi 15 mars 1977, et nous avons ajourné l'audience à ce matin pour entendre la réplique de l'avocat de S.E.A.P. Ce matin, à la reprise de l'audience, l'avocat de S.E.A.P. a choisi de ne pas présenter d'arguments en réplique sur la question de la compétence de la Cour quant à la demande formulée en vertu de l'article 28. Il a toutefois réitéré que la requête en annulation ne devait pas être jugée avant que la demande soit examinée au fond.

L'avocat d'Eldorado et celui de la Commission ont principalement invoqué, au soutien de la requête d'Eldorado,

a) que la décision de la Commission est une décision «de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire»;

b) que la Commission est un «mandataire de la Couronne» et non pas «un office, une commission ou un autre tribunal fédéral» au sens où l'on emploie ces mots à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et que la Couronne n'est pas mentionnée à cet article; et

c) que S.E.A.P. n'a pas qualité pour présenter une demande en vertu de l'article 28.

Il est clair que si la décision de la Commission est «une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire», au sens de l'article 28, cette cour n'a pas compétence pour

grant the relief sought by S.E.A.P., and the application to quash should be granted.

In order to determine whether the Board's decision is one that was not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis it is necessary to look particularly, but not necessarily exclusively, to the *Atomic Energy Control Act*¹, which established the Board, to see what the Board's functions are and how they are to be exercised.

The preamble in that Act reads as follows:

WHEREAS it is essential in the national interest to make provision for the control and supervision of the development, application and use of atomic energy, and to enable Canada to participate effectively in measures of international control of atomic energy which may hereafter be agreed upon; . . .

Certain other provisions of that Act are also relevant, including the following:

Section 3(1) provides that the Board's powers are exercisable by it only as an agent of Her Majesty.

Section 7 provides that the Board shall comply with any general or special direction given by the Minister with reference to the carrying out of its duties.

Section 8 provides that the Board may make rules for regulating its proceedings and the performance of its duties; and, by paragraph (d) of that section, it may, with the approval of the Minister, disseminate or provide for the dissemination of information relating to atomic energy to such extent and in such manner as the Board may deem to be in the public interest.

Section 9 gives the Board power to make, with the approval of the Governor in Council, certain regulations; and pursuant to that power the Board made the *Atomic Energy Control Regulations*. Sections 7 and 9 of those Regulations provide for issuing licences upon receipt of a written application from the person requiring a licence, which application shall set forth information required by the Board, including information necessary to evaluate the application; and a licence issued by the Board may contain

accorder le redressement demandé par S.E.A.P., et la requête en annulation devrait être accordée.

Afin de déterminer si cette décision de la Commission est ou n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, il est nécessaire de s'en remettre en particulier à la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*¹, qui crée la Commission, mais pas nécessairement à ce seul texte, pour voir quelles sont les fonctions de la Commission et comment elles doivent être exercées.

Le préambule de la Loi se lit comme suit:

CONSIDÉRANT qu'il est essentiel, dans l'intérêt national, de pourvoir au contrôle et à la surveillance du développement, de l'emploi et de l'usage de l'énergie atomique, et de permettre au Canada de participer d'une manière efficace aux mesures de contrôle international de l'énergie atomique dont il peut être convenu désormais; . . .

Certaines autres dispositions de cette loi, dont les suivantes, sont également pertinentes:

L'article 3(1) prévoit que les pouvoirs de la Commission ne peuvent être exercés qu'en qualité de mandataire de Sa Majesté.

L'article 7 prévoit que la Commission doit observer toutes instructions générales ou spéciales données par le Ministre en ce qui regarde la réalisation des fonctions de la Commission.

L'article 8 prévoit que la Commission peut édicter des règles pour la conduite de ses délibérations et l'exécution de ses fonctions; et, en vertu de l'alinéa d) de cet article, elle peut, avec l'approbation du Ministre, disséminer des renseignements sur l'énergie atomique ou pourvoir à la dissémination de renseignements s'y rapportant, dans la mesure et de la manière que la Commission peut juger d'intérêt public.

L'article 9 donne à la Commission le pouvoir d'établir, avec l'assentiment du gouverneur en conseil, certains règlements; et, en vertu de ce pouvoir, la Commission a établi le *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*. Les articles 7 et 9 du Règlement prévoient la délivrance d'un permis, sur réception d'une demande écrite de la personne qui veut en devenir titulaire; cette demande doit contenir les renseignements que la Commission peut exiger, y compris les renseignements nécessaires à l'examen de la demande,

¹ R.S.C. 1970, c. A-19.

¹ S.R.C. 1970, c. A-19.

such conditions as the Board deems necessary in the interests of health, safety and security. Section 27 of the Regulations provides procedures related to revocation, suspension or amendment of a licence, including notice in writing to the holder and the giving of information in writing of the reasons for the revocation, etc., to the holder and the giving of a reasonable opportunity to be heard by the Board after receiving the said information.

There do not appear to be similar or any provisions in the Act or Regulations requiring the Board, on an application for a licence, to sit in public, hold a hearing, give notice of the application, or follow or adopt procedures analogous to the judicial.

We have concluded that the decision of the Board that S.E.A.P. seeks to have set aside is a decision of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, and consequently that this Court has no jurisdiction to grant the relief sought by S.E.A.P. in its section 28 application. Therefore, the application of Eldorado to quash the section 28 application should be granted.

Having regard to our said conclusion it is not necessary for the disposition of the matter to make a definitive determination of Eldorado's contention that, because the Board is an agent of the Crown and the Crown is not mentioned in section 28 of the *Federal Court Act*, the Board is not a "board, commission or other tribunal" within the meaning of that section. However, it appears to us that the contention is without merit.

It is also not clear to us, on what has been presented, that S.E.A.P. has an entitlement to bring its section 28 application, but it is not necessary, having regard to our disposition of the matter, to explore further the question of entitlement.

The section 28 application will be quashed.

et tout permis délivré par la Commission peut stipuler les conditions qu'elle estime nécessaires dans l'intérêt de l'hygiène, de la sûreté et de la sécurité. L'article 27 du Règlement prévoit des procédures à suivre en cas de révocation, de suspension ou de modification d'un permis, y compris un avis écrit à donner au titulaire et l'information par écrit des motifs de la révocation, etc., de même qu'une occasion raisonnable d'être entendu par la Commission après avoir reçu lesdits renseignements.

Il ne semble pas y avoir de dispositions similaires ou autres dans la Loi ni dans le Règlement qui obligeraient la Commission, sur demande d'un permis, à siéger publiquement, à tenir une audience, à donner avis de la demande, ou à suivre ou adopter des procédures analogues à celle d'une cour de justice.

Nous en arrivons à la conclusion que la décision de la Commission dont S.E.A.P. demande l'annulation est une décision de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire et, par conséquent, que cette cour n'a pas compétence pour accorder le redressement demandé par S.E.A.P. dans sa demande fondée sur l'article 28. La requête d'Eldorado visant à mettre fin à cette demande doit être accueillie.

Compte tenu de notre conclusion, il n'est pas nécessaire, pour régler le présent cas, de se prononcer sur la prétention d'Eldorado suivant laquelle, la Commission étant un mandataire de la Couronne et cette dernière n'étant pas mentionnée à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Commission n'est pas «un office, une commission ou un autre tribunal» au sens de cet article. Toutefois, il nous semble que cette prétention est sans fondement.

De plus, il n'est pas évident pour nous, sur la foi des preuves soumises, que S.E.A.P. a le droit de présenter une demande en vertu de l'article 28, mais compte tenu de notre décision, il n'est pas nécessaire d'explorer plus longuement cette question.

La demande formulée en vertu de l'article 28 est annulée.