

A-397-79

A-397-79

James Croy, Valerie Croy, Charles Myers, Sharon Myers, Henry Venema, Mary Anne Venema and the Renfrew County Citizens for Nuclear Responsibility (Applicants)

v.

Atomic Energy Control Board, Ontario Hydro and Atomic Energy of Canada Limited (Respondents)

Court of Appeal, Jackett C.J., Le Dain J. and Kerr D.J.—Ottawa, September 10 and 11, 1979.

Judicial review — Jurisdiction — Motion to quash a s. 28 application which was directed against a refusal by the Atomic Energy Control Board to initiate proceedings to revoke, suspend or amend a licence under s. 27 of the Atomic Energy Control Regulations — Respondents contend that Board's response is not a decision within the meaning of that term in s. 28 of the Federal Court Act, and, if it is a decision, it is not a decision required to be made on a judicial or quasi-judicial basis — Whether the Court has jurisdiction to hear s. 28 application — Motion allowed — Atomic Energy Control Regulations, C.R.C. 1978, Vol. III, c. 365, s. 27 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Motion to quash a section 28 application which was directed against a refusal by the Atomic Energy Control Board to initiate proceedings to revoke, suspend or amend a licence under section 27 of the *Atomic Energy Control Regulations* pursuant to request of applicants. Section 27(3) would require the Board to form an opinion that there are reasons for the proposed action and to inform the licensee in writing of such reasons. The respondents contend that the response of the Board to the request of the applicants is not a decision within the meaning of that term in section 28 of the *Federal Court Act*, and alternatively, if it is a decision, it is not a decision required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. The question is whether the Court has jurisdiction to hear the section 28 application.

Held, the motion is allowed. The hearing contemplated by section 27(3)(b) may only be held if the Board has first concluded that there are "reasons" for a "proposed issue of a notice" under section 27(1). Such a conclusion is, in effect, a conclusion as to whether there is a *prima facie* case for a section 27(1) notice as opposed to a decision to issue such a notice. Not only is there no express requirement for a hearing before reaching such a conclusion, but it is not a matter in respect of which, such a requirement will be implied. The fact that the Board did accord what was, in substance, a "hearing" does not make the conclusion attacked a "decision" that is required "by law" to be made on a judicial or quasi-judicial basis. What is being attacked is clearly a conclusion in an

James Croy, Valerie Croy, Charles Myers, Sharon Myers, Henry Venema, Mary Anne Venema et «The Renfrew County Citizens for Nuclear Responsibility» (Requérants)

c.

La Commission de contrôle de l'énergie atomique, l'Ontario Hydro et l'Énergie atomique du Canada, Limitée (Intimées)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Le Dain et le juge suppléant Kerr—Ottawa, 10 et 11 septembre 1979.

Examen judiciaire — Compétence — Demande tendant à mettre fin à une demande formée en vertu de l'art. 28, dirigée contre un refus de la Commission de contrôle de l'énergie atomique d'engager la procédure en révocation, suspension ou modification d'un permis prévue à l'art. 27 du Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique — Les intimées soutiennent que la réponse de la Commission n'est pas une décision au sens de l'art. 28 de la Loi sur la Cour fédérale, et que même, s'il s'agissait bien d'une décision, ce n'en est pas une qui est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire — Il échet d'examiner si la demande selon l'art. 28 est de la compétence de la Cour — Demande accueillie — Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique, C.R.C. 1978, Vol. III, c. 365, art. 27 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

Demande tendant à mettre fin à une demande formée en vertu de l'article 28, dirigée contre un refus de la part de la Commission de contrôle de l'énergie atomique d'engager la procédure en révocation, suspension ou modification d'un permis, prévue à l'article 27 du *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*, à la demande des requérants. Il ressort de l'article 27(3) qu'il fallait que la Commission décide qu'il y avait des raisons la justifiant d'intervenir et informe le titulaire, par écrit, de ces raisons. Les intimées soutiennent que la réponse de la Commission à la demande des requérants n'est pas une décision au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et que même, s'il s'agissait bien d'une décision, ce n'en est pas une qui est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Il échet d'examiner si la demande selon l'article 28 est de la compétence de la Cour.

Arrêt: la demande est accueillie. L'audition prévue par l'article 27(3)(b) ne peut avoir lieu que si la Commission a d'abord jugé que des «raisons» justifient qu'elle «se propose de donner un avis» en vertu de l'article 27(1). Une telle décision revient à déterminer si les faits permettent de présumer qu'il y a lieu de donner l'avis prévu à l'article 27(1), par opposition à la décision de donner effectivement cet avis. Non seulement n'est-il pas exigé expressément qu'il y ait audition avant de trancher cette question préliminaire, mais il ne s'agit pas d'un cas où l'on conclura que cela l'était tacitement. Le fait que la Commission ait accordé ce qui peut être considéré comme une «audition» ne transforme pas la décision attaquée en «décision» «légalement» soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Ce qui est

administrative matter that is not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

A. Roman and N. J. Schultz for applicants.

A. D. Gardner for respondent Ontario Hydro.

L. P. Chambers, Q.C. and L. S. Holland for Attorney General of Canada.

SOLICITORS:

The Public Interest Advocacy Centre, Ottawa, for applicants.

Law Department, Ontario Hydro, Toronto, for respondent Ontario Hydro.

Deputy Attorney General of Canada for Attorney General of Canada.

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

JACKETT C.J.: This is a motion to quash a section 28 application on the ground *inter alia* that the decision attacked thereby is a decision "of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis".

The decision attacked, as I understand counsel, is a decision not to accede to a request by the applicants to take action, in respect of a licence for the operation of a nuclear facility, under section 27 of the *Atomic Energy Control Regulations*, C.R.C. 1978, Vol. III, c. 365, which reads in part:

27. (1) Subject to subsections (2) and (3), the Board or a designated officer may, by notice in writing to the holder of any licence, revoke or suspend the licence or amend the terms and conditions thereof.

(3) The Board or a designated officer shall not issue a notice pursuant to subsection (1) unless the holder of the licence

(a) has been informed in writing of the reasons for the proposed issue of the notice and, in the case of an amendment of the terms and conditions thereof, the proposed amendments; and

attaqué est manifestement une décision administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

A. Roman et N. J. Schultz pour les requérants.

A. D. Gardner pour l'intimée l'Ontario Hydro.

L. P. Chambers, c.r. et L. S. Holland pour le procureur général du Canada.

PROCUREURS:

The Public Interest Advocacy Centre, Ottawa, pour les requérants.

Le contentieux d'Ontario Hydro, Toronto, pour l'intimée l'Ontario Hydro.

Le sous-procureur général du Canada pour le procureur général du Canada.

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

LE JUGE EN CHEF JACKETT: La présente demande tend à faire mettre fin à une demande formée en vertu de l'article 28, au motif, entre autres, que la décision attaquée par cette dernière en serait une «de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire».

La décision attaquée, si j'ai bien compris l'avocat, est une décision de ne pas donner suite à une requête de la part des requérants de prendre des mesures, au sujet d'un permis d'exploitation d'établissement nucléaire, en vertu de l'article 27 du *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*, C.R.C. 1978, Vol. III, c. 365. Voici quelques passages de cet article:

27. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), la Commission ou un fonctionnaire désigné peut, en donnant un avis écrit au titulaire d'un permis, révoquer ou suspendre ledit permis ou en modifier les modalités.

(3) La Commission ou un fonctionnaire désigné ne doit pas donner un avis en vertu du paragraphe (1), sauf si le titulaire du permis

a) a été informé par écrit des raisons pour lesquelles elle ou il se propose de donner un tel avis et, dans le cas d'une modification des modalités dudit permis, des modifications proposées; et

(b) has been given reasonable opportunity to be heard by the Board after receiving the information referred to in paragraph (a).

b) a eu une occasion raisonnable d'être entendu par la Commission après avoir reçu les renseignements mentionnés à l'alinéa a).

The steps contemplated by this provision may be summarized as follows:

(a) a decision by the Board¹ as to "reasons for the proposed issue of the notice" and as to the "proposed amendments", if any;

(b) communication to the licensee in writing of the "reasons" and "proposed amendments", if any;

(c) reasonable opportunity to the licensee to be heard by the Board;

(d) a decision by the Board to issue, or not to issue, a section 27(1) "notice in writing".

a Les mesures prescrites par ces dispositions sont donc les suivantes:

a) décision de la Commission¹ quant aux «raisons pour lesquelles elle ou il se propose de donner un . . . avis» et quant aux «modifications proposées», le cas échéant;

b) communication par écrit au titulaire du permis des «raisons» et, le cas échéant, des «modifications proposées»;

c) occasion raisonnable pour le titulaire du permis de se faire entendre par la Commission;

d) décision de la Commission de délivrer ou de ne pas délivrer d'«avis écrit» en vertu de l'article 27(1).

What is attacked by the section 28 application is, in substance, the Board's "decision" not to "hold a public hearing" (including, presumably, the "decision" not to take steps that are a condition precedent thereto).

e Ce qui est attaqué par la demande fondée sur l'article 28, c'est essentiellement la «décision» de la Commission de ne pas «tenir d'audience publique» (y compris, peut-on penser, la «décision» de ne pas prendre les mesures préalables à une telle audience).

In effect, as I understand it, the hearing contemplated by section 27(3)(b) may only be held if the Board has first concluded that there are "reasons" for a "proposed issue of a notice" under section 27(1). (See section 27(3)(a).) Such a conclusion is, in effect, a conclusion as to whether there is a *prima facie* case for a section 27(1) notice as opposed to a decision to issue such a notice. Not only is there no express requirement for a hearing before reaching such a conclusion but it is not a matter in respect of which, in my opinion, such a requirement will be implied. Compare *R. v. Randolph* (1966) 56 D.L.R. (2d) 283, *Wiseman v. Borneman* [1971] A.C. (H.L.) 297 at page 308 and *M.N.R. v. Coopers and Lybrand* [1979] S.C.R. 495 at pages 502-503.²

f En fait, à mon sens, l'audition prévue par l'article 27(3)(b) ne peut avoir lieu que si la Commission a d'abord jugé que des «raisons» justifient qu'elle «se propose de donner un avis» en vertu de l'article 27(1). (Voir l'article 27(3)(a).) Une telle décision revient à déterminer si les faits permettent de présumer qu'il y a lieu de donner l'avis prévu à l'article 27(1), par opposition à la décision de donner effectivement cet avis. Non seulement n'est-il pas exigé expressément qu'il y ait audition avant de trancher cette question préliminaire, mais, à mon avis, il ne s'agit pas d'un cas où l'on conclura que cela l'était tacitement. Comparer avec *R. c. Randolph* (1966) 56 D.L.R. (2^e) 283, *Wiseman c. Borneman* [1971] A.C. (C.L.) 297 à la page 308 et *M.R.N. c. Coopers and Lybrand* [1979] 1 R.C.S. 495 aux pages 502 et 503.²

¹ Some of the references to the Board in this paragraph include "a designated officer".

² See also *S.E.A.P. v. Atomic Energy Control Board* [1977] 2 F.C. 473 and *AGIP S.p.A. v. Atomic Energy Control Board* [1979] 1 F.C. 223.

¹ Dans ce paragraphe, le terme «Commission» s'entend également, s'il y a lieu, d'un «fonctionnaire désigné».

² Voir aussi *S.E.A.P. c. La Commission de contrôle de l'énergie atomique* [1977] 2 C.F. 473 et *AGIP S.p.A. c. La Commission de contrôle de l'énergie atomique* [1979] 1 C.F. 223.

In my view, the fact that, in this case, the Board did accord what was, in substance, a "hearing" does not make the conclusion attacked a "decision" that is required "by law" to be made on a judicial or quasi-judicial basis. Compare *Martineau v. The Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board* [1978] 1 S.C.R. 118.

Having come to that conclusion, I do not have to consider whether what is attacked by the section 28 application is a "decision" within section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10. It is clearly a conclusion in an administrative matter that, in my opinion, is not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.³

For the above reasons, I am of opinion that the section 28 application should be quashed for lack of jurisdiction.

* * *

³ The only view suggested in argument for the conclusion in question being a "decision" within the meaning of section 28 of the *Federal Court Act* of a character that might affect the question whether it has to be reached on a judicial or quasi-judicial basis is as I understand it

(a) that a regulatory tribunal such as the Atomic Energy Control Board has a "common law" duty in certain circumstances to exercise a power such as that contained in section 27 of the Regulations,

(b) that such "common law" duty arises on the application of persons who have a concern or interest in the exercise of the power, and

(c) that upon an application by such persons, the regulatory tribunal has a legal power (jurisdiction) to make a binding decision as to whether the circumstances have arisen that give rise to the Board's duty to act.

On that view, so the suggestion goes as I understand it, the Board must make the decision as to whether the duty has arisen on a quasi-judicial basis because the applicants must be heard with regard thereto. The Board is, therefore, so it is suggested, subject to supervision by the Courts in deciding whether or not to exercise its section 27 powers. No authority was suggested for the wide general duty set out in paragraphs (a) and (b) *supra*; and I can find nothing in the Act and Regulations with which we are concerned from which to imply any such duty. This is not to say that the proposition might not, in my view, be arguable if section 27 spelled out the circumstances in which the powers contained therein are to be exercised and conferred on the Board the power to decide whether such circumstances existed.

A mon avis, le fait que, dans la présente cause, la Commission ait accordé ce qui peut être considéré comme une «audition» ne transforme pas la décision attaquée en «décision» «légalement» soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Comparer avec *Martineau c. Le Comité de discipline des détenus de l'institution de Matsqui* [1978] 1 R.C.S. 118.

Étant parvenu à cette conclusion, je n'ai pas à déterminer si ce qui est attaqué par la demande fondée sur l'article 28 est une «décision» au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10. Il s'agit manifestement d'une décision administrative qui, à mon avis, n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.³

Par ces motifs, j'estime qu'il doit être mis fin à la demande formée en vertu de l'article 28, pour

* * *

³ La seule opinion, en faveur de la thèse suivant laquelle la décision en question serait une «décision» au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui soit de nature à pouvoir influencer la question de savoir si ladite décision était soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, est celle selon laquelle:

a) un organisme de contrôle tel que la Commission de contrôle de l'énergie atomique a, dans certaines circonstances, en vertu de la «*common law*» l'obligation d'exercer un pouvoir tel que celui qui est prévu à l'article 27 du Règlement,

b) cette obligation prévue par la «*common law*» naît lorsqu'une demande est présentée par des personnes ayant un intérêt à l'exercice de ce pouvoir, et

c) à la demande de ces personnes, l'organisme de contrôle a qualité (compétence) pour prendre une décision exécutoire sur le point de savoir si, dans les circonstances, la Commission est tenue d'exercer un tel pouvoir.

Selon cette opinion, comme je l'entends, la Commission doit déterminer si le devoir a surgi sur une base quasi judiciaire, car les requérants doivent être entendus à cet égard. La Commission est ainsi, c'est du moins ce que l'on soutient, soumise au contrôle judiciaire quant à sa décision d'exercer ou de ne pas exercer les pouvoirs de l'article 27. Aucune preuve n'a été rapportée à l'appui de la thèse exposée aux paragraphes a) et b) précités; et je ne vois rien dans la Loi et le Règlement qui nous intéressent permettant de conclure à l'existence d'une telle obligation. Ce qui ne veut pas dire que cette thèse ne pourrait être défendue si l'article 27 exposait les circonstances dans lesquelles les pouvoirs y énoncés doivent être exercés, et conférerait à la Commission le pouvoir de décider si de telles circonstances existent.

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

LE DAIN J.: This is a motion to quash a section 28 application on the ground that the Court lacks jurisdiction. The section 28 application is directed against a refusal by the Atomic Energy Control Board to initiate proceedings for the revocation, suspension, or amendment of a licence under section 27 of the *Atomic Energy Control Regulations*, made pursuant to the *Atomic Energy Control Act*, R.S.C. 1970, c. A-19. Section 27 reads as follows:

27. (1) Subject to subsections (2) and (3), the Board or a designated officer may, by notice in writing to the holder of any licence, revoke or suspend the licence or amend the terms and conditions thereof.

(2) A notice under subsection (1) is not required if the revocation, suspension or amendment of the terms and conditions is at the request of the holder of the licence.

(3) The Board or a designated officer shall not issue a notice pursuant to subsection (1) unless the holder of the licence

(a) has been informed in writing of the reasons for the proposed issue of the notice and, in the case of an amendment of the terms and conditions thereof, the proposed amendments; and

(b) has been given reasonable opportunity to be heard by the Board after receiving the information referred to in paragraph (a).

(4) Notwithstanding subsection (3), the Board or a designated officer may, by notice in writing stating the reasons therefor, suspend a licence without giving the holder thereof an opportunity to be heard, where it is considered necessary to do so in the interests of health, safety or security.

(5) Where a licence has been suspended under subsection (4), the holder of the licence may within 10 days of the date of receipt of the notice of suspension submit a request in writing to the Board to hold an inquiry into the reasons for such suspension.

(6) On receipt of a written request referred to in subsection (5), the Board shall

(a) hold an inquiry within 30 days of the receipt of such request; and

(b) provide the holder of the licence at least 7 days notice in writing of the time and place of the inquiry.

(7) At the conclusion of an inquiry under subsection (5), the Board may

(a) revoke the licence;

(b) revoke the suspension thereof; or

(c) extend the suspension thereof until the conditions prescribed by the Board have been complied with.

(8) Where a licence is suspended under subsection (4) and a request has been made to hold an inquiry under subsection (5),

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

LE JUGE LE DAIN: La présente demande tend à faire mettre fin à une demande formée en vertu de l'article 28, au motif que la Cour est incompétente. La demande fondée sur l'article 28 est dirigée contre un refus de la part de la Commission de contrôle de l'énergie atomique d'engager la procédure en révocation, suspension ou modification d'un permis prévue à l'article 27 du *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*, pris en application de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, c. A-19. Ledit article 27 est ainsi rédigé:

27. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), la Commission ou un fonctionnaire désigné peut, en donnant un avis écrit au titulaire d'un permis, révoquer ou suspendre ledit permis ou en modifier les modalités.

(2) Un avis en vertu du paragraphe (1) n'est pas exigé si la révocation, la suspension ou la modification des modalités du permis se fait à la demande du titulaire.

(3) La Commission ou un fonctionnaire désigné ne doit pas donner un avis en vertu du paragraphe (1), sauf si le titulaire du permis

a) a été informé par écrit des raisons pour lesquelles elle ou il se propose de donner un tel avis et, dans le cas d'une modification des modalités dudit permis, des modifications proposées; et

b) a eu une occasion raisonnable d'être entendu par la Commission après avoir reçu les renseignements mentionnés à l'alinéa a).

(4) Nonobstant le paragraphe (3), la Commission ou un fonctionnaire désigné peut, par un avis écrit qui énonce ses raisons, suspendre un permis sans donner à son titulaire l'occasion d'être entendu, lorsqu'elle juge nécessaire de le faire dans l'intérêt de l'hygiène, de la sûreté ou de la sécurité.

(5) Lorsqu'un permis a été suspendu en vertu du paragraphe (4), son titulaire peut, dans les 10 jours qui suivent la date de réception de l'avis de suspension, demander par écrit à la Commission de faire une enquête sur les raisons de ladite suspension.

(6) Dès la réception d'une demande écrite présentée aux termes du paragraphe (5), la Commission doit

a) faire une enquête dans les 30 jours qui suivent la réception d'une telle demande; et

b) donner au titulaire du permis un préavis écrit d'au moins 7 jours concernant la date, l'heure et le lieu de l'enquête.

(7) A la conclusion d'une enquête faite en vertu du paragraphe (5), la Commission peut

a) révoquer le permis;

b) révoquer la suspension du permis; ou

c) prolonger la suspension du permis jusqu'à ce que les modalités prescrites par la Commission aient été respectées.

(8) Lorsqu'un permis est suspendu en vertu du paragraphe (4) et qu'une demande d'enquête a été présentée en vertu du

the licensee may at any time prior to the date for the holding of the inquiry waive the requirement for the holding of the inquiry.

The applicants in the section 28 application are persons who claim to be threatened by the operation of a nuclear power demonstration reactor (NPD reactor) at Rolphton in the County of Renfrew. The reactor is operated by the respondents. The applicants contend that it is being operated in breach of the licence issued by the Board. An "application" was made on their behalf to the Board calling on the Board to "review the issuing" of the licence and for that purpose to hold a public hearing. The import of the application was that the Board should take action pursuant to section 27 of the Regulations. This, as appears from subsection (3) of that section, would require the Board to form an opinion that there are reasons for the revocation, suspension or amendment of the licence and to inform the licensee in writing of the reasons for the proposed action. The Board replied to the applicants by letter dated May 31, 1979 in which it expressed the following conclusion:

The Application has been considered by the Board and its staff. In view of the concern of the applicants that the NPD reactor constitutes a danger to their health and safety, the Application has been reviewed to establish whether it contained any new factual information which would indicate that the Board should take licensing action. Our conclusion is that the Application does not contain any factual information which was not considered by the Board in the course of licensing and our ongoing review of NPD. It is, therefore, the opinion of the Board that there is no compelling reason to restrict the operation of the NPD reactor or to hold a public hearing into the safety of the NPD reactor.

Enclosed with the Board's letter was a report prepared by the Board's staff and entitled "The History of ECCS at NPD." (The letters "ECCS" stand for Emergency Core Cooling System.) That report dated May 30, 1979, purports to review the steps taken and the conclusions reached in determining whether and under what conditions the reactor should be permitted to operate at full power and expresses the following conclusion:

In summary, the AECB has reviewed the ECCS at NPD. The modifications made to the reactor are, in the judgment of the Board, sufficient to limit the number of fuel failures following a postulated LOCA. Inasmuch as it meets the safety standard, by which the reactor at Rolphton was judged when it was licensed for operation, NPD is operating within the terms

paragraphe (5), le titulaire du permis peut, en tout temps avant la date de l'enquête, retirer la demande d'enquête.

Les auteurs de la demande fondée sur l'article 28 sont des personnes qui soutiennent qu'elles sont menacées par l'exploitation d'un réacteur nucléaire expérimental à Rolphton, dans le comté de Renfrew. Le réacteur est exploité par les intimées. Les requérants soutiennent qu'il n'est pas exploité conformément au permis délivré par la Commission. Une «requête» a été présentée de leur part à la Commission, priant celle-ci de tenir une audience publique aux fins de [TRADUCTION] «reconsidérer sa décision de délivrer» ce permis. La requête avait pour objet d'amener la Commission à appliquer l'article 27 du Règlement. Il fallait pour cela, comme il ressort du paragraphe (3) de cet article, que la Commission décide qu'il y avait des raisons pour révoquer, suspendre ou modifier le permis, et informe le titulaire, par écrit, de ces raisons. La Commission répondit aux requérants par lettre en date du 31 mai 1979. Elle concluait ainsi cette lettre:

[TRADUCTION] La Commission et ses services ont examiné la requête. Les requérants ayant exprimé la crainte que le réacteur concerné compromette leur santé et leur sécurité, la requête a été examinée en vue d'établir si elle soulevait des faits nouveaux de nature à amener la Commission à prendre des mesures à l'égard du permis. Nous sommes arrivés à la conclusion que la requête ne mentionne aucun fait qui n'ait déjà été examiné par la Commission avant la délivrance du permis ou lors du contrôle du réacteur. La Commission estime donc qu'il n'y a aucune raison impérieuse de limiter l'exploitation du réacteur ou de tenir une audience publique sur la sûreté de ce dernier.

La lettre de la Commission était accompagnée d'un rapport, préparé par les services de celle-ci et intitulé [TRADUCTION] «Les antécédents du système de refroidissement d'urgence du cœur du réacteur nucléaire expérimental». Ce rapport, en date du 30 mai 1979, expose les mesures prises pour déterminer si, et dans quelles conditions, il devrait être permis d'utiliser le réacteur à pleine puissance, et les conclusions auxquelles l'on en est arrivé. Il affirme ce qui suit:

[TRADUCTION] En résumé, la CCEA a vérifié le système de refroidissement d'urgence du cœur du réacteur nucléaire expérimental. Les modifications apportées au réacteur sont, de l'avis de la Commission, suffisantes pour limiter le nombre de panes de combustible en cas d'accident par perte de caloporteur. Dans la mesure où il satisfait aux normes de sécurité en vigueur au

of its licence. The overall risk to the public was, and is still, considered to be acceptably low.

The applicants attack this response to their "application" on grounds that are set out in the notice of their section 28 application as follows:

TAKE NOTICE THAT the Applicants hereby apply for an order pursuant to section 28 of the Federal Court Act to set aside the decision of the Respondent Atomic Energy Control Board dated May 31st, 1979 that there is no compelling reason for the Respondent Board to restrict the operation of the NPD Reactor or to hold a public hearing into the safety of the NPD Reactor or to take licensing action on the grounds that:

- a) The Board erred in failing to find that the NPD Reactor is operating in violation of its operating license, the said error constituting both an error of law and a failure to exercise its jurisdiction;
- b) The Board erred in deciding that it was not required to invoke its jurisdiction under section 27 of the Atomic Energy Control Regulations, SOR/74-334, to review the issuing of the NPD operating license, the said error also being an error of law;
- c) The Board erred in deciding that a "compelling reason" is required to invoke the Board's jurisdiction to hold a public hearing, the said error constituting both an error of law and a failure to exercise jurisdiction;
- d) The Board erred in failing to decide a matter specifically put before it, namely, a request to make public certain terms and conditions attached to the NPD operating license, the said error constituting both an error of law and a failure to exercise jurisdiction;
- e) The Board erred in failing to disclose to the Applicants certain documents referred to in the Board's decision, the said error constituting a denial of natural justice;
- f) The Board erred in failing to advise the Applicants if the Board had received any submissions from the Respondents Ontario Hydro and Atomic Energy of Canada Limited and the substance of any such submissions, the said error constituting a denial of natural justice;
- g) The Board erred in failing to permit the Applicants to appear before the Board prior to the making of the Board's decision, the said error constituting a denial of natural justice;
- h) The Board erred in construing section 26 of the Atomic Energy Control Regulations as presenting a bar to the disclosure of information received from the Respondents Ontario Hydro and Atomic Energy of Canada Limited with respect to the safety of the NPD Reactor without the consent of the Respondents Ontario Hydro and Atomic Energy of Canada Limited, the said error constituting an error of law.

moment où le permis d'exploitation a été délivré, le réacteur de Rolphton est exploité conformément audit permis. Somme toute, les dangers pour la population étaient et restent suffisamment peu élevés.

Les requérants contestent cette réponse à leur «requête» pour les motifs suivants, exposés dans l'avis de présentation d'une demande en vertu de l'article 28:

- [TRADUCTION] IL EST DONNÉ AVIS que les requérants demandent, conformément à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, une ordonnance d'annulation de la décision par laquelle l'intimée, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, a, le 31 mai 1979, statué qu'il n'existait aucune nécessité impérieuse pour elle de limiter l'exploitation du réacteur nucléaire expérimental, de tenir une audience publique sur la sûreté de ce dernier ou de prendre des mesures à l'égard du permis, aux motifs que:
 - a) La Commission a commis une erreur en affirmant que le réacteur nucléaire expérimental fonctionne conformément au permis d'exploitation, ladite erreur étant à la fois une erreur de droit et un défaut d'exercer sa compétence;
 - b) La Commission a commis une erreur en décidant qu'elle n'était pas obligée d'utiliser le pouvoir que lui confère l'article 27 du Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique, DORS/74-334, afin de reconsidérer sa décision de délivrer le permis d'exploitation du réacteur nucléaire expérimental, ladite erreur étant également une erreur de droit;
 - c) La Commission a commis une erreur en décidant qu'une «raison impérieuse» était requise pour utiliser son pouvoir de tenir une audience publique, ladite erreur étant à la fois une erreur de droit et un défaut d'exercer sa compétence;
 - d) La Commission a commis une erreur en s'abstenant de statuer sur une question dont elle avait été expressément saisie, en l'occurrence une requête aux fins de rendre publiques certaines des conditions du permis d'exploitation du réacteur concerné, ladite erreur étant à la fois une erreur de droit et un défaut d'exercer sa compétence;
 - e) La Commission a commis une erreur en ne révélant pas aux requérants certains documents mentionnés dans la décision de la Commission, ladite erreur constituant un déni de justice naturelle;
 - f) La Commission a commis une erreur en ne faisant pas savoir aux requérants si la Commission avait reçu des observations de l'Ontario Hydro et de l'Énergie Atomique du Canada, Limitée, ainsi que l'essentiel de ces observations, ladite erreur constituant un déni de justice naturelle;
 - g) La Commission a commis une erreur en ne permettant pas aux requérants de se présenter devant elle avant qu'elle ne prenne sa décision, ladite erreur constituant un déni de justice naturelle;
 - h) La Commission a commis une erreur en interprétant l'article 26 du Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique comme une interdiction de communiquer les informations relatives à la sûreté du réacteur nucléaire reçues de l'Ontario Hydro et de l'Énergie Atomique du Canada, Limitée sans le consentement de ces dernières, ladite erreur constituant une erreur de droit.

It is the contention of the respondents in support of their motion to quash that the response of the Board to the request of the applicants is not a decision within the meaning of that term in section 28 of the *Federal Court Act*, and alternatively, if it is a decision, it is not a decision required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis. They also contended at the hearing that the applicants lacked status to bring a section 28 application, assuming the Board's response was a decision subject to review under that section, but this contention was not pressed in argument, and is clearly in my opinion without any merit.

In my view the section 28 application should be dismissed for the reason that the Board's response to the applicants' "application" was not a decision within the meaning of that section. Section 27 of the Regulations does not expressly or impliedly confer upon the applicants, however serious their interest may be, a right to obtain from the Board a decision as to whether it will initiate proceedings under that section. Whatever other recourse the applicants may have for injury caused or threatened to them by the operation of a licensed reactor in alleged breach of the terms and conditions of the licence, they do not have the right to apply for the revocation, suspension or amendment of the licence pursuant to section 27, in the sense that the Board has a statutory duty, upon receipt of such an application, to come to a decision as to whether section 27 action should be taken. Such persons have, of course, a perfect right like other citizens to bring information to the attention of the Board which they think should be considered by the Board in determining its conduct from time to time. But any response which the Board chooses to make to such a submission as a matter of policy is not a decision which it is required to make in the exercise of its statutory authority, and as such, is not a decision within the meaning of section 28. The issue may be tested by considering whether a licensee, upon receiving written notice of the reasons for a proposed revocation pursuant to section 27(3) of the Regulations, could at that stage attack the Board's opinion that there are such reasons, or its initiation of revocation proceedings, as a decision under section 28. A right to a decision arises where a statute provides that a person may apply to an administrative authority for a

Les intimées soutiennent, à l'appui de leur demande d'arrêt des procédures, que la réponse de la Commission à la demande des requérants n'est pas une décision au sens de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et que même, s'il s'agissait bien d'une décision, ce n'en est pas une qui est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Elles ont également soutenu à l'audience que, même en admettant que la réponse de la Commission ouvrirait droit à examen en vertu de l'article 28, les requérants n'avaient pas qualité pour présenter une requête en vertu de cet article. Cette thèse n'a toutefois pas été soutenue dans la plaidoirie, et à mon avis, elle est indéfendable.

J'estime que la demande fondée sur l'article 28 est à rejeter au motif que la réponse de la Commission à la «requête» des requérants n'était pas une décision au sens de cet article. L'article 27 du Règlement ne confère ni expressément ni implicitement aux requérants, si sérieux que leur intérêt puisse être, le droit de forcer la Commission à décider si elle entamera des procédures en vertu de cet article. Quels que puissent être les autres recours des requérants à raison du préjudice qu'ils subissent ou sont susceptibles de subir à cause de l'inobservation des conditions du permis d'exploitation d'un réacteur, ils n'ont pas le droit de demander la révocation, la suspension ou la modification du permis en vertu de l'article 27, en ce sens que la Commission est légalement tenue, sur réception d'une telle requête, de se prononcer sur l'opportunité de prendre les mesures prévues à l'article 27. Ces personnes sont, bien entendu, parfaitement en droit, comme tout autre citoyen, d'attirer l'attention de la Commission sur certains faits dont elles estiment que celle-ci devrait tenir compte. Mais toute réponse que la Commission fait à la suite de ces observations ne constitue pas une décision qu'elle est obligée de prendre dans l'exercice des pouvoirs que lui accorde la loi, et n'est donc pas une décision au sens de l'article 28. Cela devient évident lorsque l'on se demande si un titulaire de permis pourrait, lorsqu'il est informé par écrit, en application de l'article 27(3) du Règlement, des raisons d'une révocation projetée, attaquer la conclusion de la Commission suivant laquelle ces raisons existent, ou la décision de celle-ci d'engager les procédures de révocation, sous prétexte qu'il s'agit d'une décision au sens de l'article 28. Il n'y a obligation de statuer que lorsqu'une loi dispose

decision. The fact that an authority chooses as a matter of policy to express an opinion in response to a request or submission by an interested person does not convert that expression of opinion into a decision within the meaning of section 28 when it has not been given that character by the governing statute.

In view of this conclusion I do not find it necessary to express an opinion as to whether, assuming that the response of the Board to the "application" in the present case were a decision within the meaning of section 28, it would be a decision that would be required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

I would allow the application and quash the section 28 application.

* * *

KERR D.J. concurred.

qu'une personne peut demander une décision à une autorité administrative. Le fait qu'une autorité ait pour principe d'exprimer une opinion en réponse aux requêtes ou aux observations qui lui sont présentées, ne transforme pas cette opinion en décision au sens de l'article 28 lorsqu'elle n'est pas considérée comme telle par la loi applicable.

Par conséquent, je n'estime pas nécessaire de déterminer si la réponse de la Commission à la «requête» faite dans la présente affaire était, dans l'hypothèse où elle constituait une décision au sens de l'article 28, légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

e

J'accueille la présente demande et mets donc fin à celle présentée en vertu de l'article 28.

* * *

d LE JUGE SUPPLÉANT KERR a souscrit.