

A-561-84  
A-562-84A-561-84  
A-562-84**Energy Probe (Appellant)**

v.

**Atomic Energy Control Board and Ontario Hydro (Respondents)**

and

**Attorney General of Canada (Intervener)**Court of Appeal, Heald, Marceau and Stone JJ.—  
Toronto, September 13, 14; Ottawa, October 29,  
1984.

*Judicial review — Prerogative writs — Energy — Certiorari — Atomic Energy Control Board licensing decision attacked for pecuniary bias of Board member — Latter president of company doing business with licence applicant — Trial Judge not in error in finding no direct pecuniary bias — Too late to raise issue of reasonable apprehension of bias as issue not raised at trial — No requirement on Trial Judge to put matter in issue if parties did not — Administrative Tribunal not necessarily losing jurisdiction where ground of challenge reasonable apprehension of bias.*

*Judicial review — Equitable remedies — Declarations — Trial Judge erred in dismissing action for declaration as proceeding before Court only motion for preliminary determination of question of law — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 474.*

*Energy — Validity of licensing decision of Atomic Energy Control Board where Board member president of company supplying radiation-resistant cables for nuclear reactors to licence applicant — Allegation of pecuniary bias — Remoteness of interest — Belated raising of issue of reasonable apprehension of bias — Atomic Energy Control Regulations, C.R.C., c. 365, ss. 8, 9, 10.*

*Practice — Parties — Attorney General of Canada entitled to intervene where Atomic Energy Control Board licensing decision attacked for pecuniary bias of Board member as president of company doing business with licence applicant — Issue one of general public importance — Case relating to executive acts authorized by Parliament as matter in issue way in which executive utilized powers conferred on it by Parliament.*

On September 20, 1983, the Atomic Energy Control Board confirmed its June 27 decision to issue licences for two units of

**Enquête Énergie (appelante)**

a c.

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

et

b **Procureur général du Canada (intervenant)**Cour d'appel, juges Heald, Marceau et Stone—  
Toronto, 13 et 14 septembre; Ottawa, 29 octobre  
1984.

c

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Énergie — Certiorari — Contestation de la décision de la Commission de contrôle de l'énergie atomique pour parti pris visant un but lucratif de l'un de ses membres — Ce dernier était président d'une compagnie qui faisait affaire avec la partie qui demandait la délivrance d'un permis — Le juge de première instance n'a pas commis d'erreur en statuant qu'il n'y avait aucun parti pris direct visant un but lucratif — Il est trop tard pour soulever la question de la crainte raisonnable de partialité car cette question n'était pas en litige au moment de l'instruction — Le juge de première instance n'est pas obligé de soulever une question si les parties ne l'ont pas fait — Un tribunal administratif ne perd pas nécessairement sa compétence lorsque le motif de contestation est la crainte raisonnable de partialité.*

d

e

*Contrôle judiciaire — Recours en equity — Jugements déclaratoires — Le juge de première instance a commis une erreur en rejetant l'action visant à obtenir un jugement déclaratoire étant donné que la requête qui lui a été présentée avait pour seul but d'obtenir une décision préliminaire sur une question de droit — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 474.*

f

g

*Énergie — Validité de la décision de la Commission de contrôle de l'énergie atomique d'accorder un permis alors que l'un de ses membres est président d'une compagnie qui fournit à la partie qui demande la délivrance du permis des câbles résistants aux rayonnements pour des réacteurs nucléaires — Allégation de parti pris visant un but lucratif — Intérêt éloigné — Question de la crainte raisonnable de partialité soulevée trop tard — Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique, C.R.C., chap. 365, art. 8, 9, 10.*

h

i

*Pratique — Parties — Le procureur général du Canada a le droit d'intervenir lorsque la décision de la Commission de contrôle de l'énergie atomique d'accorder un permis est contestée en raison du parti pris visant un but lucratif d'un de ses membres, qui est président d'une compagnie faisant affaire avec la partie qui demande ledit permis — La question en cause est d'intérêt public — L'espèce concerne des actes de l'exécutif autorisés par le Parlement étant donné que le litige porte sur la manière dont l'exécutif a utilisé les pouvoirs qui ont été conférés par le Parlement.*

j

Le 20 septembre 1983, la Commission de contrôle de l'énergie atomique a confirmé sa décision du 27 juin de délivrer à

Ontario Hydro's Pickering "B" Nuclear Generating Station. Mr. Olsen, a part-time member of the Board who participated in the licensing decision was also, at that time, president of a company selling radiation-resistant cables to Ontario Hydro. The appellant attacked that decision by means of a motion for writ of *certiorari* and a motion for preliminary determination of a question of law, specifically whether the Board erred in law in permitting Mr. Olsen to participate in its licensing decision. The motions were based on an allegation of pecuniary bias on the part of Mr. Olsen. The Attorney General of Canada then brought a motion to be added as an intervener in the action.

The Trial Judge granted the Attorney General's application but dismissed the application for *certiorari* on the ground that Mr. Olsen did not have a pecuniary interest sufficient to constitute bias. While the Trial Judge did mention that there might have been a reasonable apprehension of bias, she abstained from making a finding on that question because the parties did not put it in issue. On the motion for a preliminary determination of a question of law, the Trial Judge dismissed "the action for a declaratory judgment".

These are two appeals, one (A-562-84) from the order adding the Attorney General as intervener, the other (A-561-84) from the order dismissing the appellant's motion for a writ of *certiorari* and its action, in the alternative, for a declaratory judgment.

With respect to appeal A-561-84, the appellant now argues that the Trial Judge erred in law in finding that there was no pecuniary bias. In the alternative, it argues that the Trial Judge erred in law in concluding that reasonable apprehension of bias was the real issue and in not calling for argument on the issue before making her decision.

*Held*, appeal A-561-84 should be allowed in part and appeal A-562-84 should be dismissed.

*Per* Heald J. (Stone J. concurring): Appeal A-561-84: The Trial Judge correctly dismissed the motion for a writ of *certiorari*. There was no direct pecuniary bias. Mr. Olsen's interest was indirect and uncertain and too remote to constitute either direct pecuniary interest or bias. And while it is possible that this was a case of reasonable apprehension of bias, the question was not in issue before the Trial Judge. On this basis, there was no requirement for the Trial Judge to put the matter in issue where the parties had not done so. Since the validity of administrative proceedings depends on the circumstances of each case, it cannot be said that an administrative tribunal loses jurisdiction where the ground of challenge is merely reasonable apprehension of bias. The argument that the Trial Judge should have examined the issue of reasonable apprehension of bias therefore fails. With respect to the alternative remedy sought in the same appeal, the judge should not have dismissed the action for a declaration upon a motion to determine a question of law. The order is therefore amended to provide that the preliminary question of law is answered in the negative.

Hydro-Ontario des permis d'exploitation de deux groupes de la centrale nucléaire Pickering «B». M. Olsen, un membre à temps partiel de la Commission, a participé à la décision d'accorder les permis alors qu'il était, à l'époque, président d'une compagnie qui vend à l'Hydro-Ontario des câbles résistants aux rayonnements. L'appelante a contesté cette décision par une requête en *certiorari* et par une requête visant à obtenir une décision préliminaire sur un point de droit, savoir si la Commission a commis une erreur de droit en permettant à M. Olsen de participer à sa décision d'accorder les permis. Ces requêtes reposaient sur une allégation de parti pris visant un but lucratif de la part de M. Olsen. Le procureur général du Canada a alors présenté une requête pour être ajouté comme intervenant à l'action.

Le juge de première instance a accueilli la demande du procureur général mais a rejeté la demande de *certiorari* pour le motif que M. Olsen n'avait pas un intérêt pécuniaire suffisant pour constituer de la partialité. Même si le juge de première instance a souligné qu'il aurait pu exister une crainte raisonnable de partialité, il s'est abstenu de se prononcer sur cette question parce que les parties ne l'avaient pas soulevée. Pour ce qui est de la requête visant à obtenir une décision préliminaire sur une question de droit, le juge de première instance a rejeté «l'action visant un jugement déclaratoire».

Il s'agit de deux appels dont l'un (A-562-84) vise l'ordonnance ayant ajouté le procureur général comme partie intervenante à l'action, et l'autre (A-561-84), l'ordonnance ayant rejeté la requête pour bref de *certiorari* présentée par l'appelante et son action subsidiaire visant à obtenir un jugement déclaratoire.

En ce qui concerne l'appel A-561-84, l'appelante soutient que le juge de première instance a commis une erreur de droit en statuant qu'il n'y avait aucun parti pris visant un but lucratif. Subsidiairement, elle allègue que le juge de première instance a commis une erreur de droit en concluant que la crainte raisonnable de partialité constituait le véritable point en litige et en n'ayant pas demandé aux parties, avant de se prononcer, de faire valoir leurs arguments sur cette question.

*Arrêt*: l'appel A-561-84 est accueilli en partie et l'appel A-562-84 est rejeté.

Le juge Heald (avec l'appui du juge Stone): Appel A-561-84: Le juge de première instance a rejeté à juste titre la requête pour bref de *certiorari*. Il n'existait pas d'intérêt pécuniaire direct. L'intérêt de M. Olsen était indirect et incertain et trop éloigné pour constituer un intérêt pécuniaire direct ou créer de la partialité. Et même s'il est possible qu'il ait pu s'agir d'un cas de crainte raisonnable de partialité, cette question n'était pas en litige devant le juge de première instance. Partant de là, ledit juge n'était pas obligé de soulever cette question puisque les parties ne l'avaient pas fait. Étant donné que la validité de procédures administratives dépend des circonstances particulières de chaque cas, on ne peut affirmer qu'un tribunal administratif perd sa compétence lorsque le motif de contestation est uniquement la crainte raisonnable de partialité. L'argument suivant lequel le juge de première instance aurait dû examiner la question de la crainte raisonnable de partialité est donc rejeté. Pour ce qui est du redressement subsidiaire demandé dans le même appel, le juge n'aurait pas dû rejeter l'action visant à obtenir un jugement déclaratoire sur une requête ayant pour but de faire trancher une question de droit. L'ordonnance

Appel A-562-84: Since the matter in issue is the way in which the executive has utilized the powers conferred on it by Parliament, the facts of this case relate to "executive acts authorized by Parliament" and the Attorney General of Canada is entitled to intervene.

*Per* Marceau J.: The appeals should be disposed of as suggested by Heald and Stone JJ. but for different reasons.

There is no reason to draw a strict distinction between direct and indirect or certain and uncertain as regards the monetary benefit the adjudicator could expect from his determination. The only rational requirements are that the benefit come from the decision itself and that it is likely enough to "colour" the case in his eyes. In any event, the mere possibility that a profit could be realized in the future out of other contracts awarded in the course of construction of other units was no doubt too alien, contingent and remote to constitute pecuniary bias with respect to the decision to be made at that time.

There was no reasonable apprehension of bias "since it applies only to non-pecuniary interests and since no interest other than pecuniary was alleged or even alluded to". But if the evidence had revealed a non-pecuniary interest capable of being influential and sufficient to raise a real likelihood of bias, even if counsel had inadequately presented his case, the Trial Judge would not have been precluded from dealing with it.

There seems to be so far no authority for the proposition that the law of bias has to be applied to a purely administrative forum like the Board which does not deal with private rights, has no adjudicative powers in the proper sense and bears no resemblance whatever to a court of justice. It is obvious that there is a requirement for an unbiased decision-maker, but according to the rules of fairness, not those of natural justice. And while the rules of fairness do establish safeguards against bias and are applicable to the Board, the standard to be achieved does not have to be as high as that required of an adjudicative tribunal and the rules applicable should therefore be less strict.

With respect to appeal A-562-84, while there is no basis for the proposition that the Attorney General of Canada has a general right of intervention in a legal proceeding between third parties wherever a question of public policy arises, the Court has the power to permit such intervention: *Alberta Government Telephones v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1983] 2 F.C. 443 (T.D.), affirmed [1983] 2 F.C. 839 (C.A.). And the Trial Judge did not err in relying on the principles in *Adams v Adams*, [1970] 3 All E.R. 572 (P.D.A.).

est modifiée de manière à ce qu'il y soit indiqué qu'il faut répondre par la négative à la question préliminaire sur un point de droit.

Appel A-562-84: Étant donné que le litige porte sur la manière dont l'exécutif a utilisé les pouvoirs qui lui ont été conférés par le Parlement, les faits de l'espèce concernent des «actes de l'exécutif autorisés par le Parlement» et le procureur général du Canada a le droit d'intervenir.

Le juge Marceau: Les appels doivent être tranchés de la manière proposée par les juges Heald et Stone, mais pour des motifs différents.

Il n'existe aucune raison d'établir une distinction stricte entre le caractère direct et indirect ou certain ou incertain du bénéfice pécuniaire que l'arbitre peut espérer tirer de sa décision. Les seules exigences rationnelles sont que le bénéfice vienne de la décision elle-même et qu'il soit suffisamment probable pour «colorer» le cas aux yeux de l'arbitre. De toute façon, la simple possibilité de gain futur découlant d'autres contrats accordés au cours de la construction d'autres groupes était sans doute trop étrangère, trop incertaine et trop éloignée pour constituer un cas de parti pris visant un but lucratif relativement à la décision qui devait être rendue à ce moment-là.

Il n'existait aucune crainte raisonnable de partialité «étant donné qu'elle s'applique uniquement aux intérêts non-pécuniaires et parce qu'aucun intérêt autre que pécuniaire n'a été allégué ni même évoqué». Mais si la preuve avait révélé l'existence d'un intérêt non-pécuniaire susceptible d'influer sur la décision et suffisant pour créer une nette possibilité de partialité, le juge de première instance n'aurait pas été empêché d'en tenir compte même si l'avocat avait mal présenté sa cause.

Il ne semble pas jusqu'à présent y avoir d'autorité qui permette d'affirmer que le droit relatif à la partialité doit s'appliquer à un tribunal purement administratif comme la Commission qui ne se prononce pas sur des droits privés, n'a aucun pouvoir décisionnel au sens propre et ne ressemble nullement à une cour de justice. Il est nécessaire que l'auteur d'une décision soit impartial, mais non pas suivant les règles de la justice naturelle mais plutôt selon les règles d'équité. Et bien que les règles d'équité créent des garanties contre la partialité et s'appliquent à la Commission, il n'est pas nécessaire que la norme à atteindre soit aussi élevée que celle requise pour un tribunal ayant un pouvoir décisionnel; les règles applicables pourraient, par conséquent, être moins strictes.

Pour ce qui est de l'appel A-562-84, bien que rien ne permette de prétendre que le procureur général du Canada possède un droit général d'intervention dans une action mettant en cause des tiers dès lors qu'une question d'intérêt public est soulevée, la Cour a le pouvoir d'autoriser une telle intervention: *Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1983] 2 C.F. 443 (1<sup>re</sup> inst.), confirmée par [1983] 2 C.F. 839 (C.A.). Et le juge de première instance n'a pas commis d'erreur en invoquant les principes dégagés par l'arrêt *Adams v Adams*, [1970] 3 All E.R. 572 (P.D.A.).

## APPLIED:

*Metropolitan Properties Co. (F.G.C.) Ltd. v. Lannon*, [1969] 1 Q.B. 577 (Eng. C.A.); *Adams v Adams*, [1970] 3 All E.R. 572 (P.D.A.).

## CONSIDERED:

*British Airways Board v Laker Airways Ltd*, [1983] 3 All E.R. 375 (Eng. C.A.).

## REFERRED TO:

*Rex v. Sussex Justices, Ex parte McCarthy*, [1924] 1 K.B. 256; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Re Gooliah and Minister of Citizenship and Immigration* (1967), 63 D.L.R. (2d) 224 (Man. C.A.); *Alberta Government Telephones v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1983] 2 F.C. 443 (T.D.), affirmed [1983] 2 F.C. 839 (C.A.).

## COUNSEL:

*A. J. Roman and D. Poch* for appellant.  
*I. A. Blue and J. S. de Pencier* for respondent, Ontario Hydro.  
*J. E. Thompson* for respondent, Atomic Energy Control Board and for intervener Attorney General of Canada.

## SOLICITORS:

*The Public Interest Advocacy Centre*, Toronto, for appellant.  
*Cassels, Brock & Blackwell*, Toronto, for respondent Ontario Hydro.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent Atomic Energy Control Board and on his own behalf.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

HEALD J.: These two appeals were heard together pursuant to the agreement of counsel and are appeals from two orders of the Trial Division, both dated April 9, 1984. Appeal A-561-84 appeals the order [[1984] 2 F.C. 227] dismissing the appellant's motion for a writ of *certiorari*, and its action, in the alternative, for a declaratory judgment. Appeal A-562-84 appeals the order [[1984] 2 F.C. 138] adding the Attorney General of Canada as an intervener in the action.

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Metropolitan Properties Co. (F.G.C.) Ltd. v. Lannon*, [1969] 1 Q.B. 577 (C.A. Angl.); *Adams v Adams*, [1970] 3 All E.R. 572 (P.D.A.).

## DÉCISION EXAMINÉE:

*British Airways Board v Laker Airways Ltd*, [1983] 3 All E.R. 375 (C.A. Angl.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Rex v. Sussex Justices, Ex parte McCarthy*, [1924] 1 K.B. 256; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Re Gooliah and Minister of Citizenship and Immigration* (1967), 63 D.L.R. (2d) 224 (C.A. Man.); *Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1983] 2 C.F. 443 (1<sup>re</sup> inst.), confirmée par [1983] 2 C.F. 839 (C.A.).

## AVOCATS:

*A. J. Roman et D. Poch* pour l'appelante.  
*I. A. Blue et J. S. de Pencier* pour l'intimée, Hydro-Ontario.  
*J. E. Thompson* pour l'intimée, Commission de contrôle de l'énergie atomique et pour l'intervenant procureur général du Canada.

## PROCUREURS:

*The Public Interest Advocacy Centre*, Toronto, pour l'appelante.  
*Cassels, Brock & Blackwell*, Toronto, pour l'intimée Hydro-Ontario.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimée Commission de contrôle de l'énergie atomique et pour son propre compte.

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

LE JUGE HEALD: Ces deux appels, qui du consentement des avocats des parties ont été entendus en même temps, portent sur deux ordonnances rendues par la Division de première instance le 9 avril 1984. L'appel portant le numéro de greffe A-561-84 vise l'ordonnance [[1984] 2 C.F. 227] ayant rejeté la requête pour bref de *certiorari* présentée par l'appelante et son action subsidiaire visant un jugement déclaratoire. L'appel portant le numéro de greffe A-562-84 vise l'ordonnance [[1984] 2 C.F. 138] ayant ajouté le procureur général du Canada comme partie intervenante à l'action.

Pursuant to the provisions of the *Atomic Energy Control Act*, R.S.C. 1970, c. A-19 and the regulations promulgated thereunder (see *Atomic Energy Control Regulations*, C.R.C., c. 365, sections 8, 9 and 10), the operator of a nuclear facility in Canada must either have a licence issued by the respondent, Atomic Energy Control Board (A.E.C.B.) or an exemption from the licence requirement, also to be issued by the A.E.C.B.

The respondent, Ontario Hydro, is the owner and operator of the Pickering Nuclear Generating Station, located at Pickering, Ontario, and has made a practice of seeking and obtaining licences for its reactors rather than exemptions. The Pickering nuclear complex consists of two stations known as Pickering "A" and "B". Each station consists of four reactor units. Units 1 to 4 constitute Pickering "A" while Units 5 to 8 constitute Pickering "B".

On June 27, 1983, the A.E.C.B. approved in principle, subject to ratification at its meeting to be held in September, 1983, the renewal of the operating licence for Pickering "B", Unit 5 and the issuance of a new licence to start Unit 6. The appellant requested an appearance before the A.E.C.B. at its scheduled September meeting, stating that it was concerned about the recent tube ruptures at Pickering "A" station. It also asked the A.E.C.B. to suspend its previous decision approving in principle the licensing of Units 5 and 6 on the basis that a part-time member of the A.E.C.B., Mr. J. L. Olsen, who was present at the meeting where the decision in principle was made, had a conflict of interest. The A.E.C.B. refused the appellant's suspension request, concluding that there was no substance to the charge and confirmed its decision to license Pickering Units 5 and 6 on September 20, 1983.

All of the parties agreed that Mr. Olsen is, and has been for eight years, a part-time member of the A.E.C.B. He is President of Phillips Cables Ltd. (Phillips Cables), a Canadian company doing some 200 million dollars worth of business annually. He is also currently Chairman of the Electrical and Electronic Manufacturers Association of

Suivant les dispositions de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, chap. A-19, et ses règlements d'application (voir le *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*, C.R.C., chap. 365, articles 8, 9 et 10), l'exploitant d'un établissement nucléaire au Canada doit détenir un permis délivré par l'intimée, la Commission de contrôle de l'énergie atomique (C.C.É.A.), ou une autorisation de la C.C.É.A. l'exemptant de la nécessité de détenir un permis.

L'intimée Hydro-Ontario possède et exploite la centrale nucléaire Pickering située à Pickering (Ontario), et elle a pris l'habitude de demander et d'obtenir des permis pour ses réacteurs plutôt que de réclamer des exemptions. Le complexe nucléaire de Pickering comporte deux stations, Pickering «A» et Pickering «B». Chaque station comprend quatre groupes de réacteurs. Pickering «A» est formée des groupes 1 à 4, et Pickering «B», des groupes 5 à 8.

Le 27 juin 1983, la C.C.É.A. a approuvé en principe le renouvellement du permis d'exploitation du groupe 5 de Pickering «B» et la délivrance d'un nouveau permis pour commencer l'exploitation du groupe 6, sous réserve de leur confirmation au moment de sa réunion qui devait être tenue en septembre 1983. L'appelante a demandé à comparaître devant la C.C.É.A. à sa réunion de septembre, déclarant qu'elle s'inquiétait des récentes ruptures de tuyaux survenues à la station Pickering «A». Elle a également demandé à la C.C.É.A. de suspendre sa décision antérieure approuvant en principe la délivrance de permis pour les groupes 5 et 6 pour le motif qu'un membre à temps partiel de la C.C.É.A., M. J. L. Olsen qui était présent à la réunion où la décision a été prise, était en situation de conflit d'intérêts. Ayant conclu que l'accusation n'était nullement fondée, la C.C.É.A. a rejeté la demande de suspension présentée par l'appelante et, le 20 septembre 1983, elle a confirmé sa décision d'accorder un permis pour les groupes 5 et 6 de Pickering.

Les parties admettent que, depuis huit ans, M. Olsen est membre à temps partiel de la C.C.É.A. Il est président de Phillips Cables Ltd. (Phillips Cables), une société canadienne dont le chiffre d'affaires annuel est d'environ 200 millions de dollars. Actuellement, il est également président de l'Association des manufacturiers d'équipement

Canada (E.E.M.A.C.). From May of 1981 until March of 1983, Phillips Cables sold quantities of radiation-resistant cables for nuclear reactors to Ontario Hydro including substantial amounts of cables for Units 5 and 6 of Pickering "B". This business was obtained by Phillips Cables through the competitive tender process. There was uncontradicted evidence to the effect that as of March 19, 1981, Mr. Olsen was, in addition to being President of Phillips Cables, also a director and beneficial owner of 2,000 shares of the corporation. There is no direct evidence as to Mr. Olsen's shareholdings or whether he was still a director as of June 27, 1983 when the A.E.C.B. made its decision to approve in principle Ontario Hydro's licensing applications in respect of Units 5 and 6.

APPEAL A-561-84

This appeal is from the order [[1984] 2 F.C. 227] of the Trial Division which dismissed the appellant's motion for a writ of *certiorari* and purported, as well, to dismiss the appellant's action for a declaratory judgment. The motion for *certiorari* was to quash the licensing decision of the A.E.C.B. referred to *supra* on the basis "... that the decision was biased in that the Board permitted J. L. (Roy) Olsen to participate in the making of the decision when he had a pecuniary interest in the outcome of the licence applications." (A.B., p. 6.) However, the motion in respect of the action for declaratory relief was not a motion to dismiss the action but was rather for an order pursuant to Rule 474 [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663] that a preliminary question of law be heard and determined, namely, that the A.E.C.B. erred in law in permitting Mr. Olsen to participate in its licensing decision of September 20, 1983 *supra*. In his argument before us, counsel for the appellant made the point that the learned Trial Judge should not have dismissed the appellant's action for a declaration since the motion before her was only a motion to determine a question of law. I think appellant's counsel is technically correct and the portion of the order which relates to the declaratory action requires amendment.

électrique et électronique du Canada (A.M.É.É.C.). De mai 1981 à mars 1983, Phillips Cables a vendu à l'Hydro-Ontario des quantités de câbles résistants aux rayonnements pour des réacteurs nucléaires, notamment des quantités importantes de câbles pour les groupes 5 et 6 de Pickering «B». Phillips Cables a obtenu ces contrats par voie de soumission. Il ressort d'éléments de preuve non contredits qu'en plus d'être président de Phillips Cables, M. Olsen était, au 19 mars 1981, administrateur de cette société et propriétaire de 2 000 actions. Il n'existe toutefois aucune preuve directe quant à la possession d'actions de M. Olsen ni quant à la question de savoir s'il était encore administrateur de la société le 27 juin 1983 quand la C.C.É.A. a rendu sa décision d'approuver en principe les demandes de permis présentées par l'Hydro-Ontario relativement aux groupes 5 et 6.

APPEL A-561-84

Cet appel vise l'ordonnance [[1984] 2 C.F. 227] par laquelle la Division de première instance a rejeté la requête en *certiorari* présentée par l'appellante ainsi que son action visant un jugement déclaratoire. La requête en *certiorari* visait à faire annuler la décision susmentionnée de la C.C.É.A. d'accorder un permis, pour le motif que [TRADUCTION] «... la décision était empreinte de partialité parce que la Commission avait permis à J. L. (Roy) Olsen de participer au processus décisionnel alors qu'il avait un intérêt pécuniaire dans le résultat des demandes de permis.» (Dossier d'appel, p. 6.) Cependant, la requête relative à l'action visant un jugement déclaratoire ne demandait pas le rejet de l'action, mais plutôt une ordonnance conforme à la Règle 474 [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663] afin que soit entendue et tranchée une question préliminaire de droit qui est de savoir si la C.C.É.A. a commis une erreur de droit en permettant à M. Olsen de participer le 20 septembre 1983 à sa décision d'accorder les permis. Dans sa plaidoirie, l'avocat de l'appellante a fait remarquer à la Cour que le juge de première instance n'aurait pas dû rejeter l'action de l'appellante visant un jugement déclaratoire étant donné que la requête qu'on lui avait présentée avait pour seul but de faire trancher une question de droit. J'estime que l'avocat de l'appellante a techniquement raison et que la partie de l'ordonnance qui se rapporte à l'action visant un jugement déclaratoire doit être modifiée.

The appellant attacks the decision of the Trial Division on a twofold basis. Initially, counsel submits that the learned Trial Judge erred in law in holding that there was no pecuniary bias. In the alternative, the appellant submits that the Trial Judge erred in law in concluding that reasonable apprehension of bias was the real issue and that, in those circumstances, she should have disclosed her conclusion and called for argument on the issue before making her decision. I will consider, firstly, counsel's submissions of error by the Trial Judge in failing to find pecuniary bias. The matter of pecuniary bias is considered by the Trial Judge at pages 235 and 236 where she stated:

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

I was not referred to any case, nor was I able to find any, which has held that this kind of contingent expectation constitutes direct pecuniary bias. All of the jurisprudence respecting pecuniary bias that I have seen involves individuals who at the date of the hearing held some sort of direct relationship with the beneficiary of the decision such that pecuniary benefit might with certainty arise even though that benefit might be miniscule, eg.: as a rate payer, as an estate agent for the transaction in question, as a shareholder. The classic decisions in this regard are: *In the Matter of Hopkins* (1858), E1. B1. & E1. 100, 120 E.R. 445 (K.B. Div.) and *Reg. v. Hammond et al.* (1863), 9 L.T. Rep. N.S. 423 (Bail Ct.), where magistrates who were shareholders in a railway company were disqualified from hearing charges against persons charged with travelling on the railway without tickets; and *The Queen v. Gaisford*, [1892] 1 Q.B. 381 where a justice was disqualified because he was a ratepayer in the municipality which would benefit from the decision. See also *The King v. Hendon Rural District Council*, [1933] 2 K.B. 696; *Beer v. Rural Municipality of Fort Garry* (1958), 66 Man. R. 385 (C.A.); *Regina v. Barnsley*

L'appelante conteste la décision de la Division de première instance pour deux motifs. L'avocat soutient d'abord que le juge de première instance a commis une erreur de droit en statuant qu'il n'y avait aucun parti pris visant un but lucratif. Subsidièrement, l'appelante allègue que le juge de première instance a commis une erreur de droit en concluant que la crainte raisonnable de partialité constituait le véritable point en litige et que, compte tenu de ces circonstances, le juge aurait dû, avant de rendre sa décision, dévoiler sa conclusion et demander aux parties de faire valoir leurs arguments sur cette question. Je me pencherai d'abord sur les allégations de l'avocat selon lesquelles le juge de première instance aurait commis une erreur en ne concluant pas à l'existence d'un parti pris visant un but lucratif. Cette question a été examinée par le juge de première instance aux pages 235 et 236 où elle a déclaré:

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

On ne m'a cité aucune décision, et je n'en ai pas trouvé, selon laquelle ce genre d'expectative constitue un parti pris direct visant un but lucratif. Toute la jurisprudence relative au parti pris visant un but lucratif que j'ai examinée porte sur des particuliers qui, à titre de contribuable, d'agent immobilier pour l'opération en question, ou d'actionnaire, avaient, à la date de l'audition, une sorte de rapport direct avec le bénéficiaire d'une décision, de sorte qu'un avantage pécuniaire pouvait certainement prendre naissance lors même que cet avantage était minime. Les décisions classiques à ce sujet sont: *In the Matter of Hopkins* (1858), E1. B1. & E1. 100, 120 E.R. 445 (K.B. Div.) et *Reg. v. Hammond et al.* (1863), 9 L.T. Rep. N.S. 423 (Bail Ct.) où des magistrats qui étaient actionnaires dans une compagnie de chemin de fer ont été déclarés inhabiles connaître des accusations portées contre des voyageurs de chemin de fer sans billets; et *The Queen v. Gaisford*, [1892] 1 Q.B. 381, où un juge a été déclaré inhabile parce qu'il était un contribuable dans la municipalité qui bénéficierait de la décision. Voir aussi: *The King v. Hendon Rural District Council*, [1933] 2 K.B. 696; *Beer v. Rural Municipality of Fort Garry*

*Licensing Justices*, [1960] 2 Q.B. 167; *Ladies of the Sacred Heart of Jesus (Convent of the Sacred Heart) v. Armstrong's Point Association et al.* (1961), 29 D.L.R. (2d) 373 (Man. C.A.); *Reg. v. Hain and others, Licensing Justices* (1896), 12 T.L.R. 323 (Q.B. Div.).

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

From the above passage, it seems that the Trial Judge made the following findings of fact:

1. Mr. Olsen had in the past sold radioactive resistant cables to Ontario Hydro and could expect to do so again in the future;

2. There was no contract conditionally in effect, as of June 27, 1983 and September, 1983, pending the outcome of the new licences to Ontario Hydro nor was there any certainty that Mr. Olsen would sell additional cables to Ontario Hydro for the Pickering units during the life of the new licence;

3. As of the date of the hearing when Mr. Olsen was present, he could entertain a reasonable expectation of pecuniary gain as a result of approval of the licences; and

4. Mr. Olsen did not stand in a direct and certain relationship with Ontario Hydro at the date of the licensing decisions.

Based on these facts and her appreciation of the relevant jurisprudence which she reviewed in some detail, her conclusion was that the "contingent expectation" accruing to Mr. Olsen on these facts did not constitute direct pecuniary bias. I agree with that view of the matter. In considering this issue the decision of the Court of Appeal in England in the case of *Metropolitan Properties Co. (F.G.C.) Ltd. v. Lannon*, [1969] 1 Q.B. 577 is relevant. In that case, a Rent Assessment Committee was required to rule on a landlord's application for rent increases in a block of flats. The Chairman of that Committee was a solicitor living with his father who was a tenant in another apartment

(1958), 66 Man. R. 385 (C.A.); *Regina v. Barnsley Licensing Justices*, [1960] 2 Q.B. 167; *Ladies of the Sacred Heart of Jesus (Convent of the Sacred Heart) v. Armstrong's Point Association et al.* (1961), 29 D.L.R. (2d) 373 (C.A. Man.); *Reg. v. Hain and others, Licensing Justices* (1896), 12 T.L.R. 323 (Q.B. Div.).

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

Il semble, d'après l'extrait qui précède, que le juge de première instance a fait les constatations suivantes:

1. M. Olsen avait dans le passé vendu à l'Hydro-Ontario des câbles résistants aux rayonnements et il pouvait espérer le faire encore dans l'avenir.

2. Le 27 juin 1983 et au mois de septembre de la même année, il n'existait aucun contrat dont l'effet était sous condition suspensive en attendant la décision sur les nouveaux permis de l'Hydro-Ontario, et il n'était nullement certain que M. Olsen vendrait encore des câbles à l'Hydro-Ontario pour les groupes Pickering au cours de la validité du nouveau permis.

3. À la date de l'audition à laquelle il a assisté, M. Olsen pouvait raisonnablement s'attendre à un gain pécuniaire en raison de l'obtention des permis.

4. M. Olsen n'était pas en rapport direct et certain avec l'Hydro-Ontario à la date de la décision d'accorder les permis.

Se fondant sur ces faits et sur son interprétation de la jurisprudence pertinente qu'elle a examinée en détail, le juge a conclu que d'« expectative » découlant de ces faits pour M. Olsen ne constituait pas un parti pris direct visant un but lucratif. Je partage cette opinion. La décision de la Cour d'appel d'Angleterre *Metropolitan Properties Co. (F.G.C.) Ltd. v. Lannon*, [1969] 1 Q.B. 577 est pertinente pour les fins de l'examen de cette question. Dans cette affaire, un comité chargé de la fixation des loyers a dû se prononcer sur la demande d'augmentation des loyers présentée par le propriétaire d'un immeuble d'appartements. Le président de ce comité, avocat de profession, habi-



building owned by the same group of landlords. The Chairman's law firm had acted for other tenants in similar rental dispute matters and the Chairman himself had made representations on behalf of his father with respect to rentals. At page 598 of the report, Lord Denning M.R. said:

A man may be disqualified from sitting in a judicial capacity on one of two grounds. First, a "direct pecuniary interest" in the subject-matter. Second, "bias" in favour of one side or against the other.

So far as "pecuniary interest" is concerned, I agree with the Divisional Court that there is no evidence that Mr. John Lannon had any direct pecuniary interest in the suit. He had no interest in any of the flats in Oakwood Court. The only possible interest was his father's interest in having the rent of 55 Regency Lodge reduced. It was put in this way: if the committee reduced the rents of Oakwood Court, those rents would be use as "comparable" for Regency Lodge, and might influence their being put lower than they otherwise would be. Even if we identify the son's interest with the father's, I think this is too remote. It is neither direct nor certain. It is indirect and uncertain.

So far as bias is concerned, it was acknowledged that there was no actual bias on the part of Mr. Lannon, and no want of good faith.

I think a similar conclusion should be drawn on the facts of this case. In my view, Mr. Olsen's interest was indirect and uncertain and too remote to constitute either direct pecuniary interest or bias. For these reasons, I conclude that the learned Trial Judge was not in error in finding an absence of direct pecuniary bias.

I come now to the appellant's alternative submission of error which relates to the expressed view of the learned Trial Judge [at page 236] that: "The interest of Mr. Olsen would clearly seem to be of the kind which falls within the jurisprudence dealing with 'reasonable apprehension of bias'."

In the *Lannon* case *supra* Lord Denning, after disposing of the question of actual bias as quoted *supra* discussed the question of reasonable apprehension of bias in the following manner at pages 599 and 600 of the report:

There must be circumstances from which a reasonable man would think it likely or probable that the justice, or chairman,

tait avec son père qui était lui-même locataire dans un autre immeuble appartenant au même groupe de propriétaires. Le bureau d'avocats dont ledit président faisait partie avait représenté d'autres locataires dans des différends semblables sur la fixation du loyer, et le président avait lui-même agi au nom de son père relativement à cette question du loyer. Voici ce qu'a dit le maître des rôles lord Denning à la page 598 du recueil:

[TRADUCTION] Un homme peut perdre qualité pour siéger à titre de juge pour l'un des deux motifs suivants. Premièrement, un «intérêt pécuniaire direct» dans l'affaire en cause. Deuxièmement, la «partialité» en faveur d'une partie ou un préjugé contre l'autre.

En ce qui concerne «l'intérêt pécuniaire», je suis d'avis, comme la Cour divisionnaire, qu'il n'existe aucune preuve que M. John Lannon avait un intérêt pécuniaire direct dans l'action. Il n'avait aucun intérêt dans les appartements de Oakwood Court. Seul son père pouvait avoir intérêt à ce que le loyer du 55, Regency Lodge, soit réduit. Voici pourquoi: si le comité réduisait les loyers de Oakwood Lodge, ceux-ci seraient utilisés comme «points de comparaison» avec Regency Lodge, ce qui pourrait avoir pour effet que les loyers de ce dernier immeuble soient fixés à un prix inférieur à ce qu'ils auraient été autrement. Même si on assimile l'intérêt du fils à celui du père, j'estime qu'il s'agit d'un intérêt trop éloigné. Il n'est ni direct ni certain. Il est plutôt indirect et incertain.

En ce qui concerne la partialité, on a admis que M. Lannon n'avait pas réellement agi avec partialité ou de mauvaise foi.

Je pense qu'il faudrait tirer une conclusion similaire des faits de l'espèce. À mon avis, l'intérêt de M. Olsen était indirect et incertain et trop éloigné pour constituer un intérêt pécuniaire direct ou créer de la partialité. Pour ces motifs, je conclus que le juge de première instance n'a pas commis d'erreur en statuant qu'il n'existait aucun parti pris direct visant un but lucratif.

Passons maintenant à la conclusion subsidiaire de l'appelante selon laquelle le juge de première instance a commis une erreur lorsqu'elle a dit [à la page 236]: «L'intérêt de M. Olsen semblerait clairement assimilable à celui dont traite la jurisprudence relative à la "crainte raisonnable de partialité"».

Dans l'arrêt *Lannon* précité, après s'être prononcé sur la question de la partialité réelle (voir plus haut), lord Denning a examiné la question de la crainte raisonnable de partialité aux pages 599 et 600 du recueil:

[TRADUCTION] Il doit exister des circonstances dont un homme raisonnable déduirait qu'il est probable ou vraisemblable que le

as the case may be, would, or did, favour one side unfairly at the expense of the other. The court will not enquire whether he did, in fact, favour one side unfairly. Suffice it that reasonable people might think he did. The reason is plain enough. Justice must be rooted in confidence; and confidence is destroyed when right-minded people go away thinking: "The judge was biased."

Applying these principles, I ask myself: Ought Mr. John Lannon to have sat? I think not. If he was himself a tenant in difference with his landlord about the rent of his flat, he clearly ought not to sit on a case against the selfsame landlord, also about the rent of a flat, albeit another flat. In this case he was not a tenant, but the son of a tenant: But that makes no difference. No reasonable man would draw any distinction between him and his father, seeing he was living with him and assisting him with his case.

Test it quite simply: if Mr. John Lannon were to have asked any of his friends: "I have been asked to preside in a case about the rents charged by the Freshwater Group of Companies at Oakwood Court. But I am already assisting my father in his case against them, about the rent of his flat in Regency Lodge, where I am living with him. Do you think I can properly sit?" The answer of any of his good friends would surely have been: "No, you should not sit. You are already acting, or as good as acting against them. You should not, at the same time, sit in judgment on them."

No man can be an advocate for or against a party in one proceeding, and at the same time sit as a judge of that party in another proceeding. Everyone would agree that a judge, or a barrister or solicitor (when he sits ad hoc as a member of a tribunal) should not sit on a case to which a near relative or a close friend is a party. So also a barrister or solicitor should not sit on a case to which one of his clients is a party. Nor on a case where he is already acting against one of the parties. Inevitably people would think he would be biased.

I hold, therefore, that Mr. John Lannon ought not to have sat on this rent assessment committee. The decision is voidable on that account and should be avoided.

Although we are differing from the Divisional Court, I would like to say that we have had a good deal more information than that court had. In particular, we have seen a letter of January 13, 1967, and other things not before them when they gave their ruling. Otherwise I would not have thought it right to interfere.

I would allow the appeal and remit the case to another rent assessment committee. Let it be heard again as soon as may be.

The same principle was succinctly stated by Hewart C.J. in *Rex v. Sussex Justices, Ex parte McCarthy*, [1924] 1 K.B. 256 at page 259, as follows:

... it is not merely of some importance but is of fundamental importance that justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done.

juge ou le président, suivant le cas, favoriserait ou a effectivement favorisé injustement une partie aux dépens de l'autre. Le tribunal ne cherchera pas à établir s'il a effectivement favorisé une partie aux dépens de l'autre. Il suffit que des personnes raisonnables puissent le penser. La raison en est assez simple: la justice doit s'appuyer sur la confiance, et la confiance est détruite quand des gens ayant l'esprit droit peuvent penser: «Le juge était partial.»

Appliquant ces principes, je me demande si M. John Lannon aurait dû siéger. Je ne le crois pas. S'il était lui-même un locataire ayant un différend avec son propriétaire au sujet du loyer de son appartement, il est clair qu'il ne devrait pas trancher une affaire dirigée contre le même propriétaire portant également sur le loyer d'un appartement, même s'il s'agissait d'un autre appartement. En l'espèce, il n'était pas locataire mais fils d'un locataire; cela ne fait cependant aucune différence. Aucun homme raisonnable n'établirait de distinction entre lui et son père étant donné qu'il habite avec ce dernier et qu'il l'aide dans son litige.

Le critère applicable est très simple. Si M. Lannon avait posé la question suivante à n'importe lequel de ses amis: «On m'a demandé de présider une affaire concernant les loyers exigés par le Freshwater Group of Companies à Oakwood Court. Cependant, j'assiste déjà mon père dans une cause contre ce groupe au sujet du loyer de son appartement à Regency Lodge où j'habite avec lui. Crois-tu que je pourrais siéger dans cette affaire?», sa réponse serait sûrement la suivante: «Non, tu ne devrais pas. Tu agis déjà contre eux pour ainsi dire. Tu ne devrais pas en même temps les juger.»

Nul ne doit agir à titre d'avocat pour ou contre une partie dans une poursuite et, en même temps, juger cette partie dans une autre poursuite. Tous admettront qu'un juge, ou un avocat (lorsqu'il siège comme membre spécial d'un tribunal), ne devrait pas connaître d'une cause à laquelle un proche parent ou un ami intime est partie. Par conséquent, un avocat ne devrait pas non plus connaître d'une affaire à laquelle un de ses clients est partie, ni d'une affaire dans laquelle il agit déjà contre l'une des parties. Les gens penseraient inévitablement qu'il serait partial.

Par conséquent, je conclus que M. John Lannon n'aurait pas dû faire partie de ce comité chargé de la fixation des loyers. La décision est annulable pour ce motif et devrait être annulée.

Bien que le tribunal ne soit pas du même avis que la Cour divisionnaire, j'aimerais souligner qu'il a reçu beaucoup plus de renseignements que la Cour, en particulier, une lettre datée du 13 janvier 1967 et d'autres documents qui ne lui avaient pas été soumis lorsqu'elle a rendu sa décision. En d'autres circonstances, je n'aurais pas jugé approprié d'intervenir.

J'accueillerais l'appel et renverrais l'affaire à un autre comité chargé de la fixation des loyers pour qu'elle soit entendue à nouveau aussitôt que possible.

Le juge en chef Hewart a énoncé brièvement le même principe dans l'arrêt *Rex v. Sussex Justices, Ex parte McCarthy*, [1924] 1 K.B. 256, à la page 259:

[TRANSDUCTION] ... il est non seulement important, mais tout à fait fondamental, que non seulement justice soit rendue, mais il doit être manifeste et indubitable qu'elle a été rendue.

L.J. Edmund Davies, also a member of the Court in the *Lannon* case said at page 606:

... the circumstances already adverted to by my Lords are such that I regard it as most unfortunate that this particular chairman sat to try these appeals.

Because of the finding of the Trial Judge that, at the date of the hearing in question Mr. Olsen could entertain a reasonable expectation of pecuniary gain as a result of the approval of subject licences, the factual situation in this case might well have established a case of reasonable apprehension of bias had that matter been in issue before the Trial Judge. However, as noted by the Trial Judge and, as conceded by appellant's counsel in his memorandum of fact and law, his position in the Trial Division was "that the facts of the case fitted the characteristics of pecuniary bias and that, therefore, reasonable apprehension of bias was not the issue." He now takes the position on appeal that if the Trial Judge had already concluded that counsel had incorrectly characterized the nature of the bias, she should have so advised him and invited submissions on the question of reasonable apprehension of bias from counsel for all the other parties either while the hearing was in progress or at a later date before judgment. I cannot accept this submission. It is clear and beyond dispute that the question of reasonable apprehension of bias was not in issue before the Trial Judge. On this basis, there was no requirement for the Trial Judge to put a matter in issue that had not been put in issue by any of the parties. Likewise, to deal with the matter on appeal, when it was not in issue in the Trial Division, would severely prejudice the other parties as was pointed out by counsel for the Attorney General of Canada and the A.E.C.B. He made the point that had the matter of reasonable apprehension of bias been in issue in the Trial Division, he might well have considered it advisable to introduce evidence directed toward that issue which, in his view, was a separate and distinct issue from the sole issue below, namely, pecuniary bias. It must be remembered that the finding of fact by the Trial Judge that Mr. Olsen could entertain a reasonable expectation of pecuniary gain, was a collateral finding in respect of a matter that was not in issue before her, and in respect of

Le lord juge Edmund Davies, qui était également membre du tribunal dans l'arrêt *Lannon*, a dit à la page 606:

[TRADUCTION] ... les circonstances auxquelles mes collègues ont déjà fait allusion sont telles que je trouve très regrettable que ledit président ait entendu ces appels.

Parce que le juge de première instance a conclu qu'au moment de l'audience en cause, M. Olsen pouvait raisonnablement s'attendre à un gain pécuniaire en raison de l'obtention des permis, les faits en l'espèce auraient pu démontrer l'existence d'un cas de crainte raisonnable de partialité si cette question avait été soulevée en première instance. Toutefois, comme le juge de première instance l'a souligné et comme les avocats de l'appelante l'ont admis dans leur exposé des faits et du droit, leur position en première instance était que [TRADUCTION] «les faits de l'espèce correspondaient aux caractéristiques du parti pris visant un but lucratif et, par conséquent, la crainte raisonnable de partialité ne constituait pas la question en litige». Ils font maintenant valoir en appel que si le juge de première instance avait déjà conclu que les avocats avaient mal défini la nature de la partialité, elle aurait dû les en informer et demander aux avocats des autres parties de présenter des arguments sur la question de la crainte raisonnable de partialité soit au cours de l'audience soit à une date ultérieure avant le prononcé du jugement. Je ne peux souscrire à cette prétention. Il est clair et incontestable que la question de la crainte raisonnable de partialité n'était pas en litige devant le juge de première instance. Partant de là, cette dernière n'était pas obligée de soulever une question qui n'avait été soulevée par aucune des parties. De même, comme l'avocat du procureur général du Canada et de la C.C.É.A. l'a souligné, le fait d'examiner cette question en appel alors qu'elle n'a pas été soulevée en première instance causerait un préjudice grave aux autres parties. Il a fait remarquer que si la question de la crainte raisonnable de partialité avait été en litige devant la Division de première instance, il aurait très bien pu juger opportun de produire des éléments de preuves portant sur cette question qui, à son avis, constituait une question distincte de celle qui avait été soulevée en première instance, c'est-à-dire le parti pris visant un but lucratif. Il faut se rappeler que la conclusion de fait du juge de première

which all of the parties were not given an opportunity to adduce evidence.

Appellant's counsel submits, however, that the normal legal consequence of a finding of bias because of interest sufficient to disqualify is that the decision will be quashed because a biased decision is made without jurisdiction. He submitted that this is the case whether the bias was actual, pecuniary, or where there was a reasonable apprehension of bias. On this basis, it was his view that his failure initially to raise the issue of reasonable apprehension of bias could not create jurisdiction where the tribunal had lost or exceeded its jurisdiction. I do not agree that the jurisprudence goes so far as to hold that an administrative tribunal loses jurisdiction where the ground of challenge is not pecuniary interest but rather, reasonable apprehension of bias. In the Fourth Edition of de Smith's *Judicial Review of Administrative Action*, this matter is discussed at page 273 where it is stated:

EFFECT OF DECISION BY TRIBUNAL WHERE DISQUALIFYING INTEREST OR BIAS IS PRESENT

In magisterial law the courts have consistently held that the decision of the bench must be set aside if any individual justice has a pecuniary interest in the result. They have declined to "conduct a poll of the bench" [*R. v. Cheltenham Commissioners* (1841) 1 Q.B. 467, 480.] or to "enter into a discussion as to the extent of influence exercised by the interested party." [*R. v. Herts JJ.* (1845) 6 Q.B. 753, 758.] The same principle seems to prevail where the ground of challenge is not pecuniary interest but likelihood of bias. [*R. v. Meyer* (1876) 1 Q.B.D. 173; *R. v. Huggins* [1895] 1 Q.B. 563. And see *R. v. Barnsley Licensing JJ.* [1960] 2 Q.B. 167, 181, 186 (where the question of pecuniary interest overlapped the question of likelihood of bias).] The attitude towards the proceedings of administrative and local government bodies exercising judicial functions may conceivably differ according as the ground of challenge is pecuniary interest or likelihood of bias; the pecuniary interest of a single member will affect the validity of the proceedings, but perhaps the likelihood of bias on his part may not, [See *R. v. Hendon R.D.C., ex p. Chorley* [1933] 2 K.B. 696 (pecuniary interest); and *cf. dicta* in *R. v. L.C.C., ex p. Empire Theatre* (1894) 71 L.T. 638, 640 and *R. v. Huggins* [1895] 1 Q.B. 563, 565, 566-567; the size of the body concerned may be a material factor. See, however, *R. v. L.C.C., ex p. Akkersdyk* [1892] 1 Q.B. 190, and pp. 267, 272, *ante.*] unless he plays a prominent

instance voulant que M. Olsen pouvait raisonnablement s'attendre à un gain pécuniaire constituait une conclusion accessoire relative à une question qui n'avait pas été soulevée devant le juge et au sujet de laquelle les parties n'ont pu fournir d'éléments de preuve.

Les avocats de l'appelante soutiennent toutefois que sur le plan juridique, une conclusion de partialité fondée sur l'existence d'un intérêt suffisant pour justifier une exclusion entraîne normalement l'annulation de la décision parce qu'une décision partielle est rendue en l'absence de compétence. Ils ont prétendu qu'il en est ainsi, peu importe que la partialité soit réelle, qu'elle vise un but lucratif, ou qu'il y ait une crainte raisonnable de partialité. Partant de là, ils étaient d'avis que le fait de ne pas avoir dès le départ soulevé la question de la crainte raisonnable de partialité ne pouvait conférer au tribunal la compétence qu'il avait perdue ou excédée. Je ne suis pas d'accord pour dire que la jurisprudence va jusqu'à poser en principe qu'un tribunal administratif perd sa compétence lorsque le motif de contestation n'est pas l'intérêt pécuniaire, mais plutôt la crainte raisonnable de partialité. Dans la quatrième édition de l'ouvrage *Judicial Review of Administrative Action*, de Smith a examiné cette question à la page 273:

[TRADUCTION] EFFET DE LA DÉCISION D'UN TRIBUNAL LORSQU'IL EXISTE UN INTÉRÊT OU UN ÉLÉMENT DE PARTIALITÉ CONSTITUANT UNE CAUSE D'EXCLUSION

En droit prétorien, les tribunaux ont régulièrement statué qu'une décision judiciaire doit être annulée si l'un des juges a un intérêt pécuniaire dans cette décision. Ils ont refusé de «sonder les juges connaissant d'une affaire» [*R. v. Cheltenham Commissioners* (1841) 1 Q.B. 467, 480.] ou de «discuter de l'étendue de l'influence exercée par la partie intéressée.» [*R. v. Herts JJ.* (1845) 6 Q.B. 753, 758.] Le même principe semble prévaloir lorsque le moyen de contestation n'est pas l'intérêt pécuniaire, mais plutôt la possibilité de partialité. [*R. v. Meyer* (1876) 1 Q.B.D. 173; *R. v. Huggins* [1895] 1 Q.B. 563. Voir aussi *R. v. Barnsley Licensing JJ.* [1960] 2 Q.B. 167, 181, 186 (où la question de l'intérêt pécuniaire a chevauché celle de la possibilité de partialité).] Il est concevable que l'attitude envers les procédures d'organismes administratifs ou municipaux exerçant des fonctions judiciaires soit différente selon que le motif de contestation est l'intérêt pécuniaire ou la possibilité de partialité; l'intérêt pécuniaire d'un seul de leurs membres influera sur la validité des procédures; toutefois, il se peut que la possibilité de partialité de sa part n'ait aucun effet [voir *R. v. Hendon R.D.C., ex p. Chorley* [1933] 2 K.B. 696 (intérêt pécuniaire); et voir les opinions incidentes dans *R. v. L.C.C., ex p. Empire Theatre* (1894) 71 L.T. 638, 640 et *R. v. Huggins* [1895] 1 Q.B. 563, 565, 566-567; le nombre de membres de l'organisme en cause peut constituer un élément important.

part in the proceedings. [Cf. *Taylor v. National Union of Seamen* [1967] 1 W.L.R. 532 (a trade union case).]

From the above it seems clear that the validity of administrative proceedings will depend on the particular circumstances of each case. In any event, in the case at bar, since the matter of reasonable apprehension of bias was not in issue in the Trial Division, there was no such finding by the Trial Judge. The matter was not addressed and the parties were not given an opportunity to lead evidence on the question because it was not in issue. Accordingly, absent a finding of either actual or pecuniary bias or a finding of reasonable apprehension of bias, the Court did not lose jurisdiction.

For the above reasons I have concluded that the appellant cannot succeed in respect of Appeal A-561-84 except in respect of that portion of the order which purported to dismiss the appellant's action for a declaration.

#### APPEAL A-562-84

This appeal is directed against the decision [[1984] 2 F.C. 138] of the Trial Judge to add the Attorney General of Canada as an intervener in the action. In support of her view that the Attorney General was entitled to be added as an intervener, the learned Trial Judge said [at page 142]:

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.

Voir cependant, *R. v. L.C.C., ex p. Akkersdyk* [1892] 1 Q.B. 190, et les pp. 267, 272] à moins qu'il ne joue un rôle préminent dans les procédures. [Voir *Taylor v. National Union of Seamen* [1967] 1 W.L.R. 532 (une affaire syndicale).]

<sup>a</sup> Il semble ressortir clairement de ce qui précède que la validité de procédures administratives dépendra des circonstances particulières de chaque cas. De toute façon, dans l'affaire en instance, <sup>b</sup> étant donné que la question de la crainte raisonnable de partialité n'a pas été soulevée en première instance, le juge ne s'est pas prononcé sur ce sujet. Cette question n'a pas été soulevée et les parties n'ont pas eu l'occasion de produire d'éléments de <sup>c</sup> preuve à cet égard puisqu'elle n'était pas en litige. Par conséquent, vu l'absence de conclusion sur la partialité réelle, le parti pris visant un but lucratif, ou la crainte raisonnable de partialité, la Cour n'a pas perdu sa compétence.

<sup>d</sup> Par ces motifs, je conclus que l'appel portant le numéro A-561-84 ne peut être accueilli, sauf en ce qui concerne la partie de l'ordonnance qui rejetait la demande de jugement déclaratoire présentée par <sup>e</sup> l'appelante.

#### APPEL A-562-84

Cet appel vise la décision [[1984] 2 C.F. 138] du juge de première instance d'ajouter le procureur général du Canada comme partie intervenante à l'action. Voici ce qu'a déclaré le juge de première instance pour appuyer son opinion suivant laquelle le procureur général du Canada avait le droit d'être ajouté comme partie intervenante [aux pages 142 et 143]:

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 parti pris dans cette affaire, alors le membre de la Commission sera incompétent 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.

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.

She concluded by observing [at page 146], *inter alia*, that 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." In support of this view, the Trial Judge relied on the case of *Adams v Adams*, [1970] 3 All E.R. 572 (P.D.A.), where Sir Jocelyn Simon P. said at page 577:

I think that the Attorney-General also has the right of intervention at the invitation or with the permission of the court where the suit raises any question of public policy on which the executive may have a view which it may desire to bring to the notice of the court.

Counsel for the appellant submitted however that the decision in the *Adams* case has been considerably narrowed by the English Court of Appeal in the case of *British Airways Board v Laker Airways Ltd*, [1983] 3 All E.R. 375. I am not persuaded that the decision of the Court of Appeal in that case expresses any view that would disentitle the Attorney General of Canada to intervene status in this case. At page 403 of the report, Sir John Donaldson M. R. said:

It is a matter of considerable constitutional importance that the courts should be wholly independent of the executive, and they are. Thus, while the judges, as private citizens, will be aware of the "policy" of the government of the day, in the sense of its political purpose, aspirations and programme, these are not matters which are in any way relevant to the courts' decisions and are wholly ignored. In matters of home policy, the courts have regard only to the will of Parliament as expressed in the statutes, in subordinate legislation and in executive acts authorised by Parliament. [Emphasis added.]

In my view, the facts of this case relate to "executive acts authorised by Parliament" since the matter in issue here is the way in which the

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

Elle a conclu en faisant notamment remarquer [à la page 146] que la question dont la Cour est saisie est d'intérêt public 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.» (Dossier d'appel p. 165.) Elle a invoqué à l'appui de cette opinion l'arrêt *Adams v Adams*, [1970] 3 All E.R. 572 (P.D.A.) où le juge Jocelyn Simon a dit à la page 577:

[TRADUCTION] J'estime que le procureur général a aussi le droit d'intervenir sur l'invitation ou avec l'autorisation du tribunal lorsque l'action soulève une question d'ordre public sur laquelle le pouvoir exécutif émet une opinion qu'il souhaite porter à l'attention du tribunal.

Les avocats de l'appelante ont toutefois allégué que la Cour d'appel d'Angleterre a considérablement limité la portée de l'arrêt *Adams* par la décision qu'elle a rendue dans l'arrêt *British Airways Board v Laker Airways Ltd*, [1983] 3 All E.R. 375 (Q.B.D. and C.A.). Je ne suis pas convaincu que la Cour d'appel énonce dans cette cause une opinion qui retirerait au procureur général du Canada le droit d'intervenir en l'espèce. Le maître des rôles, sir John Donaldson, a dit à la page 403 du recueil:

[TRADUCTION] Il est très important au point de vue constitutionnel que les tribunaux soient totalement indépendants du pouvoir exécutif, et ils le sont. Ainsi, bien que les juges en tant que citoyens ordinaires soient au courant de la «politique» du gouvernement en place, c'est-à-dire ses objectifs politiques, ses aspirations et son programme, ces questions n'ont absolument rien à voir avec les décisions des tribunaux qui n'en tiennent pas du tout compte. En ce qui concerne les questions de politique intérieure, les tribunaux ne tiennent compte que de la volonté du législateur exprimée dans les textes de loi, dans les ordonnances promulguées par pouvoir délégué et dans les actes de l'exécutif autorisés par le Parlement. [C'est moi qui souligne.]

À mon avis, les faits de l'espèce concernent des «actes de l'exécutif autorisés par le Parlement» étant donné que le litige porte sur la manière dont

executive has utilized the powers conferred on it by Parliament.

The learned Trial Judge gave other reasons for allowing the intervention of the Attorney General. In view of my conclusion *supra*, it is unnecessary to examine those additional reasons.

Accordingly, and for the reasons expressed *supra* I would dismiss Appeal A-562-84.

To summarize the disposition which I propose in these appeals: I would dismiss Appeal A-562-84 with costs. In respect of Appeal A-561-84, I would allow the appeal and amend the order of the Trial Division to read as follows: "THIS COURT DOETH ORDER AND ADJUDGE that the applicant's motion for a writ of *certiorari* be dismissed and it is determined that the preliminary question of law, namely whether the A.E.C.B. erred in law in permitting Mr. J. L. Olsen to participate in its licensing decision of September 20, 1983, be answered in the negative, all without costs." In so far as costs are concerned relating to Appeal A-561-84, since the respondents and the interveners have been substantially successful, I think they are also entitled to their costs in that appeal.

STONE J. concurred.

\* \* \*

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

MARCEAU J.: I would dispose of the two appeals now before the Court as suggested by my brothers Heald and Stone JJ., *i.e.* by affirming the orders under attack, but my reasons for doing so would not be those of my colleagues, so I feel I should explain, with respect, my own view of the matter.

The nature of the proceedings and the facts that gave rise thereto are clearly set out in the reasons for judgment prepared by Mr. Justice Heald. It would serve no purpose to go through it again. As to the proceedings, it will be sufficient to recall that if they appear, at first glance, to be somewhat involved with no less than five different procedural

l'exécutif a utilisé les pouvoirs qui lui ont été conférés par le Parlement.

Le juge de première instance a donné d'autres motifs pour justifier l'intervention du procureur général. Compte tenu de ma conclusion qui précède, il est inutile d'examiner ces motifs additionnels.

Je rejetterais donc l'appel A-562-84 pour les motifs qui précèdent.

Voici un résumé des décisions que je me propose de rendre dans les présents appels. Je rejetterais l'appel A-562-84 avec dépens. En ce qui concerne l'appel A-561-84, j'accueillerais l'appel et je modifierais comme suit l'ordonnance rendue en Division de première instance: «LA COUR ORDONNE que la requête visant un bref de *certiorari* présentée par la requérante soit rejetée, et statue qu'il faut répondre par la négative à la question préliminaire sur un point de droit, qui est de savoir si la C.C.É.A. a commis une erreur de droit en permettant à M. J. L. Olsen de participer à sa décision d'octroyer un permis rendue le 20 septembre 1983, le tout sans dépens.» Pour ce qui est des dépens de l'appel A-561-84, étant donné que les intimées et l'intervenant ont eu gain de cause pour l'essentiel, j'estime qu'ils ont également droit aux dépens de cet appel.

LE JUGE STONE y a souscrit.

\* \* \*

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

LE JUGE MARCEAU: Je disposerais des deux appels dont la Cour est maintenant saisie de la manière proposée par mes collègues les juges Heald et Stone, c'est-à-dire en confirmant les ordonnances contestées, mais comme les motifs de ma décision sont différents, j'estime que je devrais exposer, en toute déférence, ma propre vision de l'affaire.

La nature des procédures en cause et les faits qui y ont donné ouverture sont clairement énoncés dans les motifs de jugement rédigés par le juge Heald. Cela ne servirait à rien de les examiner une nouvelle fois. Pour ce qui est des procédures, il suffira de rappeler que si, au premier coup d'œil, elles semblent concerner pas moins de cinq diffé-

requests pending before the Motion Judge (an action for declaratory relief, a motion for disposition of the question of law raised by that action, an application for an order in the nature of *certiorari*, a motion to quash that application for lack of standing of the applicant, and finally, a motion to intervene), they in effect come to something rather simple. What they contain is: primarily an attack against the validity of a decision of the Atomic Energy Control Board, on the ground that one member of the panel called upon to make the decision was biased (Appeal A-561-84); and incidentally a request by the Attorney General of Canada to be given the status of a party in the controversy (Appeal A-562-84). As to the facts, only those pertaining to the subject matter of the impugned decision and to the substance of the allegation of bias are really basic, and these can be recalled very quickly. The subject matter of the decision was the renewal of the existing licence covering the operation of Unit 5 of Ontario Hydro's Pickering "B" Nuclear Generating Station, and the issuing of a new licence to start Unit 6. The licences had nothing to do with the construction of the units; what was involved in effect was the establishment of conditions of operation with a view to achieving better security. The objection to the participation in the making of the decision of one J. L. (Roy) Olsen, a part-time member of the Board, was based on the fact that the company of which Mr. Olsen was president, Phillips Cables Limited, had business relations with Ontario Hydro. Indeed, Phillips Cables had in the past bid for and been awarded contracts for the supply of cables and related material required in the construction of reactors and it was no doubt interested in bidding again for new contracts when other units would be constructed. The interest was present, it was said, even if the granting of the licences in itself could in no way benefit immediately Mr. Olsen or his company or even be the source of new possibilities of contracts.

I don't see what more need be highlighted at this introductory stage and I, at once, come to the consideration of the issues raised in the order suggested by the judgment of first instance.

rentes demandes pendantes devant le juge des requêtes (une action en vue d'un jugement déclaratoire, une requête demandant que soit tranchée la question de droit soulevée par cette action, une demande visant une ordonnance de *certiorari*, une requête visant l'annulation de cette demande en raison de l'incapacité d'agir de l'appelante, et finalement, une requête en intervention), elles se résument en fait à quelque chose de plutôt simple. Il s'agit principalement d'une contestation de la validité d'une décision de la Commission de contrôle de l'énergie atomique pour le motif qu'un membre du comité appelé à rendre la décision était partial (A-561-84), et accessoirement, d'une demande par laquelle le procureur général du Canada cherche à être constitué partie au litige (A-562-84). Pour ce qui est des faits, seuls ceux qui se rapportent à l'objet de la décision contestée et à l'essentiel de l'allégation de partialité sont réellement importants, et ils peuvent être rappelés rapidement. La décision portait sur le renouvellement du permis d'exploitation du groupe 5 de la centrale nucléaire Pickering «B» de l'Hydro-Ontario, et sur la délivrance d'un nouveau permis pour commencer l'exploitation du groupe 6. Ces permis n'avaient rien à voir avec la construction des groupes; en fait, c'est l'instauration de conditions d'exploitation visant à améliorer les conditions de sécurité qui était en jeu. On s'est opposé à ce que J. L. (Roy) Olsen, un membre à temps partiel de la Commission, participe à la décision pour le motif que la société Phillips Cables Limited, dont M. Olsen était président, faisait affaire avec l'Hydro-Ontario. En fait, Phillips Cables avait dans le passé fait des offres pour la fourniture de câbles et matériaux connexes requis pour la construction de réacteurs et avait obtenu des contrats, et elle était sans aucun doute intéressée à faire encore une fois des offres pour obtenir d'autres contrats lorsque d'autres groupes seraient construits. On a affirmé que cet intérêt existait même si l'octroi de permis en lui-même ne pouvait profiter immédiatement à M. Olsen ou à sa société, ni même créer de nouvelles possibilités de contrats.

Je ne vois pas quels autres éléments pourraient être soulignés à ce stade préliminaire, et je passe immédiatement à l'examen des questions soulevées dans l'ordre proposé par le jugement de première instance.



## APPEAL A-561-84

This is the appeal directed against the conclusion of the learned Motion Judge, Mme Justice Reed, rejecting the allegations of bias [in [1984] 2 F.C. 227].

In dealing with the basic features of the common law rules against bias so as to apply them to the facts of the case, the learned Motion Judge, in her reasons, seems to be drawing a straight opposition between "pecuniary bias" and "reasonable apprehension of bias" and stands firm to the idea that only a "direct" and "certain"—as strictly opposed to an indirect or uncertain—pecuniary interest may constitute "pecuniary bias". In fact, her whole reasoning is supported by these two distinctions. It is indeed on the basis of the second one that Mme Justice Reed could form the opinion that even if "... Mr. Olsen as of the date of the hearing ... could entertain a reasonable expectation of pecuniary gain as a result of approval of the licences", such a gain would be coming to him indirectly, not directly, and therefore could not legally constitute "pecuniary bias"; and it is on the basis of the first opposition that she could decide that while the case made against Mr. Olsen could well be one of reasonable apprehension of bias (pages 236 and 245), the Court could not examine the situation in that perspective, counsel having limited his allegation to "pecuniary bias". These legal propositions upon which the learned Motion Judge built her reasoning and founded her findings do not appear to me in complete harmony with the teachings of the jurisprudence, as I read it, and I must, with respect, express my disagreement with them.

The principle of natural justice involved in all matters of bias is, of course, that a tribunal called upon to settle disputes between individuals ought to be independent, disinterested and impartial and it is trite to say that the most obvious and most easily perceived practical application of that principle is that no one should be permitted to be judge in his own cause. It was soon "discovered",—it is taught in all the textbooks—that the common law,

## APPEL A-561-84

Il s'agit de l'appel visant la conclusion par laquelle le juge des requêtes, M<sup>me</sup> Reed, a rejeté les allégations de partialité [dans [1984] 2 C.F. 227].

Lorsqu'elle examine les caractéristiques fondamentales des règles de *common law* concernant la partialité afin de les appliquer aux faits de l'espèce, le juge des requêtes, dans ses motifs, semble dégager une opposition directe entre le cas de «partialité due à un intérêt pécuniaire» (*pecuniary bias*) et celui de «crainte raisonnable de partialité» et s'en tenir strictement à l'idée que seul un intérêt pécuniaire «direct» et «certain», par opposition à un intérêt pécuniaire indirect et incertain, peut constituer un cas de «partialité due à un intérêt pécuniaire». En fait, tout son raisonnement repose sur ces deux distinctions. C'est en effet en se fondant sur la seconde distinction que M<sup>me</sup> le juge Reed pouvait se dire d'avis que même si «à la date de l'audition, ... M. Olsen ... pouvait raisonnablement s'attendre à un gain pécuniaire en raison de l'obtention des permis», ce gain ne pouvait lui être acquis que de manière indirecte et non de manière directe, et, par conséquent, ne pouvait légalement donner lieu à de la «partialité due à un intérêt pécuniaire»; et c'est en se fondant sur la première opposition qu'elle a pu statuer que, même si la preuve invoquée contre M. Olsen pouvait très bien constituer une preuve de «crainte raisonnable de partialité» (aux pages 236 et 245), la Cour ne pouvait examiner la situation sous cet angle, l'avocat ayant limité son allégation à la «partialité due à un intérêt pécuniaire». Ces propositions juridiques sur lesquelles le juge des requêtes a fondé son raisonnement et appuyé ses conclusions ne me semblent pas en parfait accord avec les enseignements de la jurisprudence telle que je les comprends, et je dois, en toute déférence, exprimer mon désaccord avec elles.

Le principe de justice naturelle en cause dans toutes les questions de partialité est, bien sûr, celui qu'un tribunal appelé à trancher des différends entre particuliers doit être indépendant, désintéressé et impartial, et il va sans dire que l'application pratique la plus évidente et la plus facile à percevoir de ce principe est que nul ne doit être juge dans sa propre cause. On a rapidement «découvert», tous les manuels l'enseignent, que la

like the Roman law and the Canon law long before it, did not permit a judge to determine a matter in which he had a pecuniary or proprietary interest (see de Smith's *Judicial Review of Administrative Action*, (4th Ed. 1980), page 248). From that early moment on, the law in that respect has evolved, as I understand it, on the strength of two ideas. One is that there are many interests other than pecuniary which may affect the impartiality of a decision-maker, emotional type interests one might say (see: Pépin and Ouellette, *Principes de contentieux administratif* (2nd Ed.) page 253), such as kinship, friendship, partisanship, particular professional or business relationship with one of the parties, animosity towards someone interested, predetermined mind as to the issue involved, etc. The other, which has since become a sort of legal axiom, is that it "is of fundamental importance that justice should not only be done but should manifestly and undoubtedly be seen to be done". The result of the evolution of the law on the basis of these two ideas is that a distinction is today well recognized and acknowledged between situations where the decision-maker has a pecuniary interest in the outcome of the decision, and situations where his interest is of another type. In the first case, since the maxim *nemo judex in causa sua* is readily applicable, the decision-maker is peremptorily disqualified from adjudicating regardless of the importance of the interest, provided however that it is an interest linked and tied to the decision itself and not too remote or too contingent to be devoid of any possible influence. In the second case, the decision-maker is disqualified from adjudicating if the interest is such that it would leave, in the mind of a reasonable man apprised of the facts, a reasonable apprehension of bias. (See on those propositions: de Smith's *op. cit.* at page 250; 1 *Halsbury's Laws of England* (4th Ed. 1973) page 67 *et seq.*; Pépin and Ouellette, *op. cit.* page 252 *et seq.*)

It is clear that this view I take of the law of bias as it is now applied by the common law courts does not permit me to subscribe to the learned Trial Judge's reasoning, and if on the two essential

*common law*, comme le droit romain et le droit canon bien avant elle, ne permettait pas à un juge de connaître d'une affaire dans laquelle il avait un intérêt d'ordre pécuniaire ou venant d'un droit de propriété (voir de Smith's *Judicial Review of Administrative Action*, (4<sup>e</sup> éd. 1980), page 248). Depuis ce moment, si je comprends bien, le droit en ce domaine a évolué à partir de deux idées. La première est qu'il existe plusieurs intérêts autres que pécuniaires qui peuvent avoir un effet sur l'impartialité d'une personne appelée à rendre une décision, des intérêts de type émotionnel pourrait-on dire (voir Pépin et Ouellette, *Principes de contentieux administratif* (2<sup>e</sup> éd.) page 253), comme la parenté, l'amitié, la partialité, des relations professionnelles ou commerciales particulières avec l'une des parties, l'animosité envers une personne ayant un intérêt dans l'affaire, une opinion arrêtée sur la question en litige, etc. L'autre idée qui est devenue une sorte d'axiome juridique, porte que [TRADUCTION] «il est non seulement [...] fondamental que [...] justice soit rendue, mais il doit être manifeste et indubitable qu'elle a été rendue». L'évolution du droit à partir de ces deux idées a eu pour conséquence qu'on distingue aujourd'hui nettement les situations où la personne appelée à rendre une décision a un intérêt pécuniaire dans le résultat du litige et les situations où son intérêt est d'un autre genre. Dans le premier cas, où la maxime *nemo judex in causa sua* trouve application immédiate, la personne appelée à rendre une décision devient péremptoirement inhabile à statuer peu importe l'importance de son intérêt, pourvu seulement qu'il s'agisse d'un intérêt rattaché à la décision elle-même et que cet intérêt ne soit pas trop éloigné ou incertain pour avoir quelque influence. Dans le second cas, la personne appelée à rendre une décision devient inhabile à statuer si son intérêt est tel qu'il laisserait dans l'esprit d'un homme raisonnable informé des faits une crainte raisonnable de partialité. (Voir au sujet de ces propositions: de Smith's, *op. cit.* à la page 250; 1 *Halsbury's Laws of England* (4th Ed. 1973) pages 67 *et s.*; Pépin et Ouellette, *op. cit.* pages 252 *et s.*)

Il est évident que cette manière de voir le droit relatif à la partialité tel qu'il est appliqué aujourd'hui par les tribunaux de *common law* m'empêche de souscrire au raisonnement du juge de première

points I have just referred to I agree with her conclusions, it is for completely different reasons.

a) I do not think that the word "direct", when used by the judges and the textbooks to qualify the interest required to constitute the peremptoryly disqualifying pecuniary bias, should be given such a strict and narrow interpretation that any indirect or uncertain advantage would not have to be considered; the word, in my view, is used in the sense of not too remote or too contingent or too speculative. Having regard to the purpose of the rule, *i.e.* that no one charged with the power and the duty to adjudicate upon the rights of opposing parties should be allowed to exercise his jurisdiction for his own profit and material interest, there is no reason to draw a strict distinction between direct and indirect or certain and uncertain as regards the monetary benefit the adjudicator could expect from his determination. The only rational requirements are that the benefit come from the decision itself and that it be a likely enough effect to "colour" the case in his eyes. It would appear to me that the presence of an immediate possibility, not to say probability, of gain to be coming to him directly or indirectly as a result of his decision would be enough to render someone unfit to make it.

If I were to accept literally the statement of the learned Judge referred to above, to the effect that "... Mr. Olsen ... could entertain a reasonable expectation of pecuniary gain as a result of approval of the licences", I would definitely be inclined to conclude that pecuniary bias was here present. I don't think however that the statement was meant to express a clear finding of fact and, in any event, it is not supported by the evidence. As recalled above, the licences were only operating licences and Mr. Olsen's company could expect no extra business and obviously no gain as a result of their approval. The mere possibility that a profit could be realized in the future out of other contracts awarded in the course of construction of other units was no doubt too alien, contingent and remote to constitute pecuniary bias with respect to the decision to be made at that time.

instance, et si je suis d'accord avec ses conclusions sur les deux points essentiels que je viens de mentionner, c'est pour des raisons complètement différentes.

<sup>a</sup> a) Je ne crois pas qu'il faille interpréter le mot «direct», lorsqu'il est employé par les juges ou dans les manuels pour qualifier l'intérêt requis pour qu'il y ait «partialité due à un intérêt pécuniaire» et <sup>b</sup> partant, cause d'exclusion péremptoire, d'une manière si stricte et si étroite qu'un intérêt indirect ou incertain, quel qu'il soit, n'aurait pas à être considéré; le mot, à mon avis, veut dire ni trop éloigné, ni trop incertain ou ni trop spéculatif. <sup>c</sup> Compte tenu de l'objet de la règle, soit que nulle personne ayant le pouvoir et l'obligation de statuer sur les droits de parties adverses ne saurait être admise à exercer sa compétence pour son propre profit ou ses intérêts matériels, il n'existe aucune <sup>d</sup> raison d'établir une distinction stricte entre le caractère direct et indirect ou certain et incertain du bénéfice pécuniaire que l'arbitre peut espérer tirer de sa décision. Les seules exigences rationnelles sont que le bénéfice vienne de la décision <sup>e</sup> elle-même et qu'il en soit un effet suffisamment probable pour «colorer» le cas aux yeux de l'arbitre. Il me semble que la possibilité immédiate, pour ne pas dire la probabilité, qu'une personne tire directement ou indirectement un gain de sa <sup>f</sup> décision est suffisante pour rendre cette personne inhabile à rendre une telle décision.

Si je devais accepter dans son sens littéral la déclaration du juge de première instance à l'effet <sup>g</sup> que «... M. Olsen ... pouvait raisonnablement s'attendre à un gain pécuniaire en raison de l'obtention des permis», je serais définitivement porté à conclure à l'existence d'une «partialité due à un <sup>h</sup> intérêt pécuniaire». Je ne crois cependant pas que cette déclaration ait eu pour objet d'exprimer clairement une conclusion de fait et, de toute façon, elle n'est pas corroborée par la preuve. Comme je l'ai rappelé plus haut, il s'agissait seulement de <sup>i</sup> permis d'exploitation et la société de M. Olsen ne pouvait s'attendre à plus d'affaires ni, bien sûr, à plus de profits suite à l'octroi de ces permis. La simple possibilité de gain futur découlant d'autres <sup>j</sup> contrats accordés au cours de la construction d'autres groupes était sans doute trop étrangère, trop incertaine et trop éloignée pour constituer un cas de «partialité due à un intérêt pécuniaire» relative-

b) I do not see “pecuniary bias” and “reasonable apprehension of bias” as being two sub-categories of bias. Such a distinction would appear to me somewhat difficult to defend logically since it would present no basis for comparison, one group being identified by the nature of the interest, the other by the possible reaction the presence thereof may inspire in the mind of the public. The distinction to me, as I said earlier, is between pecuniary and non-pecuniary interests, and if I agree with the learned Judge that reasonable apprehension of bias was not an issue here, it is not because of the presentation of counsel, but simply because no interest other than a pecuniary one was alleged and even alluded to. If the evidence had revealed a non-pecuniary interest capable of being influential and sufficient to raise a real likelihood of bias, I would have thought that even if counsel had improperly presented his case, the learned Judge would not have been precluded from dealing with it. There is no question, of course, that, in a system of accusatory justice like ours, a court of law must take the facts as disclosed by the sole evidence submitted by the parties and it cannot substitute a new cause of action for the one on the basis of which the plaintiff or applicant has required its intervention. But it seems to me that a court of law must fully apply the law to the facts established before it, regardless of the ignorance or the failures of the counsel who come as officers of the court (subsection 11(3) of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10]) to represent the parties, although it is clear that in so doing, the Court must always respect the right of all the litigants to be heard completely. This appears to me particularly true in a case like the one at bar where the very validity of a decision of an adjudicative body is involved. It is indeed difficult to accept that a superior court called upon to exercise its supervisory power over a tribunal would uphold a decision which, on the basis of the evidence, was legally biased on the sole ground that counsel charged with the case would have failed to properly define the situation in law. But again, this, in my opinion, is not the situation here. No “non-pecuniary interest” (interest “of an emotional type” as referred to above) was involved. The only interest alleged and the only one alluded

ment à la décision qui devait être rendue à ce moment-là.

b) Je ne considère pas la «partialité due à intérêt pécuniaire» et la «crainte raisonnable de partialité» comme caractérisant deux sous-catégories de partialité. Une telle division me semblerait difficile à défendre logiquement étant donné qu'elle ne présenterait aucun point de comparaison, un groupe étant identifié par la nature de l'intérêt et l'autre, par la réaction éventuelle que pourrait susciter dans l'esprit du public l'existence de cet intérêt. Comme je l'ai dit plus tôt, c'est, à mon avis, l'intérêt pécuniaire et l'intérêt non-pécuniaire qu'il faut distinguer et, si je suis d'accord avec le juge pour dire que la crainte raisonnable de partialité n'était pas en litige en l'espèce, ce n'est pas en raison de l'exposé de l'avocat, mais simplement parce qu'aucun intérêt autre qu'un intérêt pécuniaire n'a été allégué ni même évoqué. Si la preuve avait révélé l'existence d'un intérêt non-pécuniaire susceptible d'influer sur la décision et suffisant pour créer une nette possibilité de partialité, j'aurais pensé que même si l'avocat avait mal présenté sa cause, le juge n'aurait pas été empêché d'en tenir compte. Il ne fait évidemment aucun doute que, dans un système accusatoire comme le nôtre, un tribunal doit accepter les faits tels qu'ils lui ont été révélés dans la seule preuve soumise par les parties, et il ne peut substituer une nouvelle cause d'action à celle sur laquelle le demandeur ou le requérant s'est fondé pour demander son intervention. Mais il me semble qu'un tribunal doit appliquer le droit aux faits qui lui ont été démontrés sans tenir compte de l'ignorance ou des omissions des avocats qui viennent en qualité d'officiers de la cour (paragraphe 11(3) de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10]), pour représenter les parties, bien qu'il soit évident qu'en agissant ainsi, il doit toujours respecter le droit des parties de faire valoir tous leurs arguments. Cela me semble particulièrement vrai dans un cas comme celui dont il s'agit en l'espèce où la validité même de la décision d'un organisme ayant un pouvoir décisionnel est en cause. Il est en effet difficile d'accepter qu'une cour supérieure appelée à exercer son pouvoir de surveillance sur un tribunal confirme une décision qui, compte tenu de la preuve, était empreinte de partialité pour le seul motif que l'avocat chargé de l'affaire n'a pas réussi à bien définir la situation au point de vue juridi-

to in the evidence, let it be repeated, was of a pecuniary nature. An interest of that nature, in my view, does not raise a question of apprehension of bias.

If I have chosen to approach the matter and set forth my view thereof on the assumed basis that the common law rules against bias, as they have evolved in the jurisprudence, were fully applicable to an administrative body like the respondent, it is because of the position to that effect adopted by my brother judges in their reasons for judgment. But, in fact, I think that a difficult problem lies behind such an assumption and the learned Judge of first instance was, in my opinion, perfectly right in considering that the first issue she had to determine was whether or not it was justified. The law of bias was developed with regard to the exercise of all sorts of judicial or quasi-judicial functions, so that, in the process, it was easily extended from courts to tribunals and to all other bodies called upon to determine questions affecting the civil rights of individuals. But there seems to be so far no authority for the proposition that it has to be applied to a purely administrative forum like the Board which does not deal with private rights, has no adjudicative powers in the proper sense and has no resemblance whatever with a court of justice.

To determine that the law of bias was indeed governing, the learned Judge of first instance started with the proposition that the doctrine of fairness as enunciated by the Supreme Court in *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, was clearly applicable to the Board's licencing decisions, and from there, she went on to say (at pages 234-235):

I have no doubt that the duty to act fairly as enunciated by the Supreme Court in the *Nicholson* case must include a requirement for an unbiased decision maker. Any other conclusion would undercut the whole concept of the requirement of a duty of fairness.

It would indeed be anomalous that there exist a requirement that rules of procedural fairness be followed in making an administrative decision but not a requirement for an unbiased decision-maker. A biased tribunal would be a much more

que. Mais encore une fois, ce n'est pas à mon avis le cas en l'espèce. Aucun «intérêt non-pécuniaire» (intérêt «de type émotionnel» comme je l'ai dit plus haut) n'était en cause. Le seul intérêt allégué, et le seul auquel il a été fait allusion dans la preuve, était, répétons-le, de nature pécuniaire. Un intérêt de ce genre ne soulève pas, à mon avis, une question de crainte de partialité.

Si j'ai choisi d'aborder l'affaire et de donner mon opinion sur celle-ci en présupposant que les règles de la *common law* concernant la partialité, telles qu'elles ont évolué dans la jurisprudence, s'appliquaient intégralement à un organisme administratif comme l'intimée, c'est en raison de la position à cet effet adoptée par mes collègues dans leurs motifs de jugement. Mais, en fait, j'estime qu'une telle prémisse soulève un grave problème et, à mon avis, le juge avait parfaitement raison de penser que la première question à résoudre était de savoir si elle était justifiée ou non. Le droit relatif à la partialité s'est développé relativement à l'exercice de toutes sortes de fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, de sorte que, au fil de son évolution, il a facilement pu passer des cours de justice aux tribunaux et aux autres organismes appelés à se prononcer sur des questions touchant les droits civils des particuliers. Mais il ne semble pas jusqu'à présent y avoir d'autorité qui permette d'affirmer que ce droit doit s'appliquer à un tribunal purement administratif comme la Commission qui ne se prononce pas sur des droits privés, n'a aucun pouvoir décisionnel au sens propre et ne ressemble nullement à une cour de justice.

Pour statuer que le droit relatif à la partialité s'appliquait, le juge de première instance est partie de la proposition que la doctrine de l'équité énoncée par la Cour suprême dans l'arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311, s'appliquait manifestement aux décisions de la Commission relatives à l'octroi de permis, et à partir de là, elle a ajouté (aux pages 234 et 235):

Je suis certain que l'obligation d'agir équitablement énoncée par la Cour suprême dans l'arrêt *Nicholson* doit comporter la condition que l'auteur d'une décision soit impartial. Toute autre conclusion saperait entièrement le concept de l'exigence d'une obligation d'équité.

Il serait en fait anormal qu'il faille, dans la prise d'une décision administrative, suivre les règles d'équité sur le plan de la procédure et qu'il ne soit pas nécessaire que l'auteur d'une décision soit impartial. La partialité d'un tribunal constituerait

serious lack of fairness than non-compliance with procedural requirements.

Of course, no one would ever think of taking exception to those propositions. The point is, however, that I think, with respect, that they do not settle the issue. It is obvious that there is indeed "a requirement for an unbiased decision-maker". It cannot be doubted that the law imposes a duty on anyone called upon to decide anything under a statute to act in good faith and with an open mind (see: David J. Mullan, *Administrative Law*, Title 3, Vol. 1 C.E.D. (Ontario), 3rd Ed., 1979, para. 50 and the cases referred to therein); actual bias in a decision, if demonstrated, will always give rise to some remedy (see for instance, *Re Gooliah and Minister of Citizenship and Immigration* (1967), 63 D.L.R. (2d) 224 (Man. C.A.)). But the rules referred to in the so-called law of bias go much further since, having been developed with a view to preventing all possibilities of bias and making sure that even reasonable apprehension thereof will be eliminated, they never require that actual bias be established. The issue is therefore not resolved by remarks to the effect that fairness would be incompatible with bias.

In a preceding paragraph of her reasons, after having quoted long passages of the reasons for judgment given by Chief Justice Laskin (as he then was) in the *Nicholson* case, Mme Justice Reed had observed that it was clear from the remarks of the Chief Justice that "... the requirements of fairness may be different from and less than those required by the rules of natural justice." There, I think, lies the solution. It seems to me quite normal that the rules of fairness cover the two aspects of those of natural justice from which they derive so as to establish safeguards not only against arbitrariness and despotism but also against bias. I am even quite prepared to concede that, in order to assure the complete confidence of the public in the decisions of those advisory and regulatory bodies, it is necessary that there be rules aimed at protecting their objectivity. But I would be of the view that the standard to be achieved does not have to be as high as that required of an adjudicative tribunal and the rules applicable should therefore be less strict. As I see it in practice, to operate disqualification, the

un défaut d'équité beaucoup plus grave que la non-observation des exigences quant à la procédure.

Évidemment, nul ne pensera jamais à trouver à redire à ces propositions. Toutefois, j'estime, en toute déférence, qu'elles ne tranchent pas le litige. Il est évident qu'en fait, il est «nécessaire que l'auteur d'une décision soit impartial». On ne peut douter que la loi exige que toute personne appelée à rendre une décision en vertu de dispositions législatives agisse de bonne foi et sans parti pris (voir: David J. Mullan, *Administrative Law*, Titre 3, Vol. 1 C.E.D. (Ontario), 3<sup>e</sup> éd., 1979, par. 50 et les décisions qui y sont mentionnées); la présence de partialité réelle dans une décision, si elle est démontrée, donnera toujours ouverture à un recours (voir par exemple, *Re Gooliah and Minister of Citizenship and Immigration* (1967), 63 D.L.R. (2d) 224 (C.A. Man.)). Mais les règles mentionnées dans ce qu'on appelle le droit relatif à la partialité vont beaucoup plus loin car, étant donné qu'elles ont été élaborées pour éliminer toute possibilité de partialité et même pour faire disparaître toute crainte raisonnable de partialité, elles n'exigent jamais que la partialité réelle soit démontrée. Les remarques portant que l'équité est incompatible avec la partialité ne tranchent donc pas le litige.

Dans un paragraphe antérieur de ses motifs, après avoir cité de longs extraits des motifs de jugement du juge en chef Laskin (tel était alors son titre) dans l'arrêt *Nicholson*, M<sup>me</sup> le juge Reed a fait remarquer qu'il ressortait des remarques du juge en chef que «... les conditions d'équité peuvent être différentes de celles posées par les règles de justice naturelle et moins exigeantes que celles-ci.» C'est là, à mon avis, que réside la solution. Il me semble tout à fait normal que les règles d'équité recourent les deux aspects des règles de justice naturelle dont elles dérivent de manière à créer des garanties non seulement contre l'arbitraire et le despotisme, mais aussi contre la partialité. Je suis même tout à fait disposé à admettre que, afin d'assurer une confiance totale de la part du public dans les décisions de ces organismes consultatifs et réglementaires, il doit y avoir des règles destinées à protéger leur impartialité. Je serais toutefois d'avis qu'il n'est pas nécessaire que la norme à atteindre soit aussi élevée que celle requise pour un tribunal ayant un pouvoir décisionnel et que les règles applicables pourraient, par

pecuniary interest ought to be more immediate and certain and the non-pecuniary interest must give rise to very substantial grounds for apprehending lack of objectivity. All this may give rise to difficult problems of application in real life but the idea is of course valid. As stated by Reid, *Administrative Law and Practice*, 1971, at page 220:

... "tribunals" is a basket word embracing many kinds and sorts. It is quickly obvious that a standard appropriate to one may be inappropriate to another. Hence, facts which may constitute bias in one may not amount to bias in another.

This view that the rules of the law of bias cannot be applied with all their rigidity to a board like the respondent reinforces (if need be) my conviction in this case that the pecuniary interest Mr. Olsen is said to have had in the decision was far too remote and uncertain to have been a cause for his disqualification.

I do not hesitate therefore to conclude with my brother judges that Appeal A-561-84 must be dismissed.

APPEAL A-562-84

This is the appeal directed against the order [[1984] 2 F.C. 138] of the learned Motion Judge to add the Attorney General of Canada as an Intervener. My reasons for denying it can be stated very briefly.

While I see no basis for the proposition that the Attorney General of Canada has a general right of intervention in a legal proceeding between third parties wherever a question of public policy arises, I am of the view that the Court has the power to permit such intervention (see *Alberta Government Telephones v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1983] 2 F.C. 443 (T.D.) May 2, 1983, affirmed [1983] 2 F.C. 839 (C.A.) November 10, 1983) and the learned Judge of first instance, in making her discretionary decision to exercise that power, was right in relying on the principles enunciated in the case of *Adams v Adams*, [1970] 3 All E.R. 572 (P.D.A.). I see no reason to interfere with the order.

conséquent, être moins strictes. Dans la pratique, pour entraîner l'exclusion, l'intérêt pécuniaire doit, selon moi, être plus immédiat et plus certain et l'intérêt non-pécuniaire doit donner lieu à des motifs très sérieux de craindre un manque d'impartialité. Cela peut entraîner de graves problèmes d'application dans la vie courante, mais l'idée elle-même est évidemment valable. Comme l'a remarqué Reid dans *Administrative Law and Practice*, 1971, à la page 220:

[TRADUCTION] ... «tribunal» est un mot fourre-tout qui désigne des organismes multiples et divers. On se rend vite compte que des normes applicables à l'un ne conviennent pas à un autre. Ainsi, des faits qui pourraient être des motifs de partialité dans un cas peuvent ne pas l'être dans un autre.

Cette opinion voulant que les règles du droit relatif à la partialité ne puissent s'appliquer dans toute leur rigueur à une commission comme l'intimée renforce (si besoin est) ma conviction dans cette affaire que l'intérêt pécuniaire que M. Olsen était censé avoir dans cette décision était trop éloigné et trop incertain pour constituer une cause d'exclusion.

Je n'hésite donc pas à conclure comme mes collègues que l'appel A-561-84 doit être rejeté.

APPEL A-562-84

Il s'agit de l'appel visant l'ordonnance [[1984] 2 C.F. 138] par laquelle le juge des requêtes a ajouté le procureur général du Canada comme partie intervenante à l'action. Les motifs pour lesquels je rejette cet appel peuvent être énoncés très brièvement.

Bien que je ne sache pas en vertu de quoi on pourrait prétendre que le procureur général du Canada possède un droit général d'intervention dans une action mettant en cause des tiers dès lors qu'une question d'intérêt public est soulevée, j'estime que la Cour a le pouvoir de permettre une telle intervention (voir *Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1983] 2 C.F. 443 (1<sup>re</sup> inst.) 2 mai 1983, confirmée par [1983] 2 C.F. 839 (C.A.), 10 novembre 1983) et le juge de première instance, en prenant la décision d'exercer ce pouvoir, avait raison d'invoquer les principes dégagés par l'arrêt *Adams v Adams* (1970), 3 All E.R. 572. Je ne vois aucune raison pour intervenir.