

A-823-77

A-823-77

AGIP S.p.A. (Applicant)

v.

Atomic Energy Control Board, Minister of Energy, Mines and Resources, Minister of Industry, Trade and Commerce, Secretary of State for External Affairs and Madawaska Mines Limited (Respondents)

Court of Appeal, Jackett C.J., Le Dain J. and MacKay D.J.—Toronto, April 20 and 21; Ottawa, May 24, 1978.

Judicial review — Jurisdiction — Application to quash s. 28 application for judicial review — Decision for which judicial review sought was made under Atomic Energy Control Act — Whether or not what are attacked in s. 28 application are decisions or orders within meaning of s. 28 — If they are decisions or orders, whether they are only administrative, or judicial or quasi-judicial — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2, 28 — Atomic Energy Control Act, R.S.C. 1970, c. A-19, ss. 1, 2, 3(1), 7, 9(d) — Atomic Energy Control Regulations, SOR/74-334, ss. 5(1), 7(4),(5).

This is a motion to quash this section 28 application on the ground that the decisions attacked thereby do not fall under section 28 of the *Federal Court Act*. The applicant relies on the *Atomic Energy Control Act* as being the source of the decisions attacked. The attack made by the Attorney General is twofold: firstly, what are attacked are not and do not purport to be decisions or orders within the meaning of section 28; and secondly, if they are decisions or orders, they do not fall within section 28 because they are administrative decisions or orders not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

Held, the application to quash is allowed for reasons advanced in the second ground of attack. Decisions under Regulation 7(4) and (5) are clearly administrative decisions. Nothing in the statute or in the Regulations requires that those decisions be made on a judicial or quasi-judicial basis, and there is no implied requirement under the jurisprudence that they be so made. It cannot be inferred that a decision concerning the granting of an export permit was to be made otherwise than as a purely administrative matter where the responsible Minister is accountable exclusively to Parliament. A section 28 application should not be quashed at a preliminary stage on the first ground of attack unless it is concluded that it is not fairly arguable—either on material that is already before the Court or that is foreshadowed thereby—that those decisions or orders attacked are within section 28. No concluded opinion on the question raised by that ground can be formed at this preliminary stage.

AGIP S.p.A. (Requérante)

c.

La Commission de contrôle de l'énergie atomique, le ministre de l'Énergie, des Mines et Ressources, le ministre de l'Industrie et du Commerce, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et Madawaska Mines Limited (Intimés)

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Le Dain et le juge suppléant MacKay—Toronto, les 20 et 21 avril; Ottawa, le 24 mai 1978.

Examen judiciaire — Compétence — Demande d'annulation d'une demande d'examen judiciaire en vertu de l'art. 28 — La décision soumise à l'examen judiciaire a été prise en vertu de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique — Les décisions contestées dans la demande en vertu de l'art. 28, sont-elles des décisions ou ordonnances au sens de l'art. 28? — Si oui, sont-elles seulement de nature administrative ou encore de nature judiciaire ou quasi judiciaire? — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 2, 28 — Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, S.R.C. 1970, c. A-19, art. 1, 2, 3(1), 7, 9d) — Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique, DORS/74-334, art. 5(1), 7(4),(5).

Il s'agit d'une requête en annulation de la demande faite en vertu de l'article 28, au motif que les décisions y attaquées ne tombent pas dans le champ d'application de cet article de la *Loi sur la Cour fédérale*. La requérante invoque la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* considérée comme le fondement des décisions attaquées. La thèse du procureur général présente les deux aspects suivants: d'une part, l'objet de la demande ne constitue pas, ni ne prétend constituer, des décisions ou ordonnances au sens de l'article 28; d'autre part, s'il s'agit de décisions ou ordonnances, celles-ci ne tombent pas sous le coup de l'article 28 parce qu'elles ne sont pas des décisions ou ordonnances de nature administrative légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Arrêt: la demande en annulation est accueillie pour les raisons alléguées dans le deuxième motif de contestation. Les décisions rendues en vertu des articles 7(4) et 7(5) du Règlement sont évidemment de nature administrative. Il n'y a rien dans la loi ou dans le Règlement qui exige que ces décisions soient soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, et il n'existe, selon la jurisprudence, aucune exigence implicite qu'il en soit ainsi. On ne peut pas en déduire qu'une décision relative à la délivrance d'un permis d'exportation puisse être rendue autrement que sous forme d'une matière purement administrative où le Ministre compétent est responsable seulement devant le Parlement. Une demande faite en vertu de l'article 28 ne doit pas être annulée au stade préliminaire du procès en se fondant sur le premier motif de contestation à moins qu'il soit conclu qu'on ne peut soutenir à bon droit, sur le fondement du dossier soumis à la Cour ou des documents pressentis que les décisions ou ordonnances contestées relèvent de l'article 28. A ce stade préliminaire du procès, on ne peut donc formuler aucun avis sur les questions soulevées par ce motif.

Per Le Dain J.: This section 28 application should be dismissed for the reasons given by Jackett C.J. Viewed in isolation from the licensing function as a whole and the broad nature of the ministerial power to make directions under the Act and Regulations, the particular determination—whether the world market value of uranium as set by an independent expert was compatible with current world prices—might appear to be one that was required by law because of its essential nature, to be made on a judicial or quasi-judicial basis. That determination cannot be so isolated, although fairness required that, in the process of consideration leading to the decision as to whether an export licence should be granted, the parties to the contract be given an opportunity to make representations as to current world prices.

Re Clark and Attorney-General of Canada (1978) 17 O.R. (2d) 593, referred to. *Minister of Manpower and Immigration v. Hardayal* [1978] 1 S.C.R. 470, considered.

APPLICATION.

COUNSEL:

W. L. N. Somerville, Q.C., and B. Keith for applicant.

G. W. Ainslie, Q.C., W. P. D. Elcock and P. Evraire for respondents other than Madawaska Mines Ltd.

R. L. Falby for Madawaska Mines Ltd.

SOLICITORS:

Borden & Elliot, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents other than Madawaska Mines Ltd.

Day, Wilson, Campbell, Toronto, for Madawaska Mines Ltd.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

JACKETT C.J.: This is a motion to quash this section 28 application on the ground that the decisions attacked thereby do not fall under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10.

The relevant provisions of the *Federal Court Act* are:

2. In this Act

“federal board, commission or other tribunal” means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act

Le juge Le Dain: La présente demande faite en vertu de l'article 28 doit être rejetée pour les motifs rendus par le juge en chef Jackett. Vue en elle-même, séparément de la fonction globale d'autorisation et de la nature générale du pouvoir ministériel de donner des directives en vertu de la Loi et du règlement, le point de savoir si la valeur marchande mondiale de l'uranium établie par l'expert indépendant était compatible avec les prix mondiaux courants pourrait apparaître à cause de sa nature intrinsèque comme légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Cette conclusion ne peut être examinée séparément, quoique le principe d'équité exige, dans le processus conduisant à la décision d'accorder ou de refuser un permis d'exportation, de donner aux parties au contrat l'occasion de présenter des doléances relatives aux prix mondiaux courants.

Arrêt mentionné: *Re Clark et le procureur général du Canada* (1978) 17 O.R. (2^e) 593. Arrêt examiné: *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Hardayal* [1978] 1 R.C.S. 470.

DEMANDE.

AVOCATS:

W. L. N. Somerville, c.r., et B. Keith pour la requérante.

G. W. Ainslie, c.r., W. P. D. Elcock et P. Evraire pour les intimés autres que Madawaska Mines Ltd.

R. L. Falby pour Madawaska Mines Ltd.

PROCUREURS:

Borden & Elliot, Toronto, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés autres que Madawaska Mines Ltd.

Day, Wilson, Campbell, Toronto, pour Madawaska Mines Ltd.

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

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Il s'agit d'une requête en annulation de la demande faite en vertu de l'article 28, au motif que les décisions y attaquées ne tombent pas dans le champ d'application de cet article de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10.

Voici les dispositions pertinentes de la Loi:

2. Dans la présente loi

«office, commission ou autre tribunal fédéral» désigne un organisme ou une ou plusieurs personnes ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés

of the Parliament of Canada, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of *The British North America Act, 1867*;

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

At the outset it is to be noted that the jurisdiction conferred on this Court by section 28(1) is to set aside a decision or order of a federal board, commission or other tribunal other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis and that a federal board, commission or other tribunal is defined by section 2 of the *Federal Court Act* to be, with certain exceptions, any body or person having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers under a federal statute. The statute upon which the applicant relies as being the source of the decisions attacked is the *Atomic Energy Control Act*, R.S.C. 1970, c. A-19, which reads in part:

WHEREAS it is essential in the national interest to make provision for the control and supervision of the development, application and use of atomic energy, and to enable Canada to participate effectively in measures of international control of atomic energy which may hereafter be agreed upon; Therefore, His Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

1. This Act may be cited as the *Atomic Energy Control Act*.

2. In this Act

par une loi du Parlement du Canada ou sous le régime d'une telle loi, à l'exclusion des organismes de ce genre constitués ou établis par une loi d'une province ou sous le régime d'une telle loi ainsi que des personnes nommées en vertu ou en conformité du droit d'une province ou en vertu de l'article 96 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*;

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Il faut remarquer dès le début que l'article 28(1) confère à la Cour compétence pour entendre et juger une demande d'annulation d'une décision ou ordonnance rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, et qu'un office, commission ou autre tribunal fédéral est défini par l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale* comme tout organisme ou toute personne ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada. La requérante a invoqué la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, c. A-19, considérée comme le fondement des décisions attaquées. En voici les dispositions pertinentes:

CONSIDÉRANT qu'il est essentiel, dans l'intérêt national, de pourvoir au contrôle et à la surveillance du développement, de l'emploi et de l'usage de l'énergie atomique, et de permettre au Canada de participer d'une manière efficace aux mesures de contrôle international de l'énergie atomique dont il peut être convenu désormais; A ces causes, Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:

1. La présente loi peut être citée sous le titre: *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*.

2. Dans la présente loi

“Minister” means the member of the Queen’s Privy Council for Canada designated by the Governor in Council as the Minister for the purposes of this Act;

“prescribed substances” means uranium, thorium, plutonium, neptunium, deuterium, their respective derivatives and compounds and any other substances that the Board may by regulation designate as being capable of releasing atomic energy, or as being requisite for the production, use or application of atomic energy;

3. (1) There is hereby constituted a body corporate to be called the Atomic Energy Control Board for the purposes hereinafter set out and with powers exercisable by it only as an agent of Her Majesty.

7. The Board shall comply with any general or special direction given by the Minister with reference to the carrying out of its purposes.

9. The Board may with the approval of the Governor in Council make regulations

(d) regulating the production, import, export, transportation, refining, possession, ownership, use or sale of prescribed substances and any other things that in the opinion of the Board may be used for the production, use or application of atomic energy;

Regulations made under that Act [*Atomic Energy Control Regulations*, SOR/74-334] read in part:

5. (1) No person shall

- (a) import or export any prescribed substance, or
- (b) export any prescribed item,

except in accordance with a licence issued pursuant to section 7.

7. ...

(4) Subject to subsection (5), the Board or a designated officer may issue a licence for any purpose referred to in section 5 upon receipt of a written application from the person requiring such licence.

(5) A licence to export a prescribed substance shall not be issued unless the Board is satisfied that the price and quantity of the prescribed substance in respect of which the application referred to in subsection (4) is made meet the criteria, if any, respecting price levels and quantities that may be specified in the public interest in a direction given to the Board by the Minister.

Pursuant to the Rules of this Court governing the creation of a record on which a section 28 application may be decided, the Atomic Energy Control Board had deposited in the Court copies of certain documents from which some idea may be

«Ministre» désigne le membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada que le gouverneur en conseil peut désigner pour agir à titre de Ministre aux fins de la présente loi;

a «substances prescrites» signifie l’uranium, le thorium, le plutonium, le neptunium, le deutérium, ainsi que leurs dérivés et composés respectifs, et toutes autres substances que la Commission peut, par règlement, désigner comme propres à dégager de l’énergie atomique, ou comme requises pour la production, l’usage ou l’application de l’énergie atomique.

b 3. (1) Est par les présentes établie une corporation appelée Commission de contrôle de l’énergie atomique, pour les fins énoncées ci-après et dont les pouvoirs ne peuvent être exercés qu’en qualité de mandataire de Sa Majesté.

c 7. La Commission doit observer toutes instructions générales ou spéciales données par le Ministre en ce qui regarde la réalisation des objets de la Commission.

d 9. La Commission peut, avec l’assentiment du gouverneur en conseil, établir des règlements

d) régissant la production, l’importation, l’exportation, le transport, le raffinage, la possession, la propriété, l’usage ou la vente de substances prescrites et de toutes autres choses qui, de l’avis de la Commission, peuvent être utilisées pour la production, l’usage ou l’emploi de l’énergie atomique;

f Et voici les dispositions pertinentes du règlement rendu en vertu de ladite loi [*Règlement sur le contrôle de l’énergie atomique*, DORS/74-334]:

5. (1) Il est interdit

- a) d’importer ou d’exporter une substance prescrite, ou
- b) d’exporter un article prescrit,

si ce n’est aux termes d’un permis délivré en vertu de l’article 7.

g

7. ...

h (4) Sous réserve du paragraphe (5), la Commission ou un fonctionnaire désigné peut délivrer un permis pour toute fin mentionnée à l’article 5 dès la réception d’une demande écrite de la personne qui veut obtenir un tel permis.

i (5) Un permis d’exportation ne doit pas être délivré sans que la Commission ne soit assurée que le prix et la quantité de la substance prescrite, pour laquelle la demande mentionnée au paragraphe (4) est présentée, sont conformes aux critères, s’il en est, touchant les niveaux des prix et les quantités, critères qui peuvent être stipulés dans l’intérêt public dans une directive donnée à la Commission par le Ministre.

j En vertu des règles de la Cour régissant la création d’un dossier au vu duquel une demande faite en vertu de l’article 28 peut être jugée, la Commission de contrôle de l’énergie atomique a déposé devant la Cour des copies de certains docu-

formed as to the nature of the decisions attacked by the section 28 application, the body of which reads:

TAKE NOTICE that the applicant herein applies to the Federal Court of Appeal pursuant to Section 28 of the Federal Court Act to have reviewed and set aside the decision made by the respondent Ministers and embodied in the Direction given by the respondent Minister of Energy, Mines and Resources to the respondent Board (the gist of which Direction was first communicated to the applicant on the 31st day of October, 1977) to the effect that export licences not be issued by the respondent Board to the applicant in respect of sales of uranium oxide to the applicant by Madawaska Limited in 1977 if such sales took place at a price less than \$42.00 per pound, on the ground that in making such decision and in giving such Direction the respondent Ministers acted contrary to law and beyond their jurisdiction;

AND TAKE NOTICE that the applicant also hereby applies to have reviewed and set aside the decision made by the respondent Board and communicated to the applicant by a telex dated October 31, 1977, adding to the order or decision of the Board communicated in its letter of June 14, 1977 to Nels W. Stalheim, a further term to the effect that the Board would not permit a transfer of possession from Madawaska Mines Limited to the applicant or any person on its behalf of uranium oxide purchased by the applicant from Madawaska Mines Limited during 1977 unless and until the sum of \$42.00 per pound was paid by the applicant to Madawaska Mines Limited for such uranium oxide as a condition precedent to the issuance of an export licence, on the ground that in making that decision, the respondent Board erred in law and acted beyond its jurisdiction.

The attack made by the Attorney General is, in effect, twofold, *viz*:

(a) what is attacked are not and do not purport to be decisions or orders within the meaning of those words in section 28, and

(b) if they are decisions or orders, they do not fall within section 28 because they are administrative decisions or orders not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

In so far as the first ground—that what is attacked are not decisions or orders—is concerned, I am of the view that a section 28 application should not be quashed at a preliminary stage on this ground unless it is concluded that it is not fairly arguable—either on material that is already before the Court or that is foreshadowed thereby—that what is attacked are decisions or orders within section 28. In my view, on the material before the Court, and the material that is fore-

ments permettant d'avoir quelque idée de la nature des décisions attaquées dans la susdite demande. En voici la substance:

[TRADUCTION] PRENDRE NOTE que la requérante demande à la Cour d'appel fédérale, en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, de faire examiner et annuler la décision rendue par les ministres intimés et contenue dans les directives données par le ministre de l'Énergie, des Mines et Ressources intimé à la Commission intimée (l'essentiel de ces directives a été communiqué à la requérante pour la première fois le 31 octobre 1977) interdisant la délivrance de permis à la requérante par la Commission intimée, relativement à la vente d'oxyde d'uranium à la requérante, en 1977, par Madawaska Mines Limited, si ladite vente s'était réalisée à un prix inférieur à \$42.00 la livre, au motif qu'en rendant une décision et donnant une directive semblables, les ministres intimés ont agi illégalement et hors de leur compétence;

ET PRENDRE NOTE que la requérante demande aussi l'examen et l'annulation de la décision rendue par la Commission intimée et communiquée à la requérante par télex du 31 octobre 1977, ajoutant à l'ordonnance ou décision communiquée par la Commission dans sa lettre du 14 juin 1977 à Nels W. Stalheim, une autre modalité selon laquelle la Commission ne permettrait pas un transfert de possession de Madawaska Mines Limited à la requérante, ou à toute autre personne agissant pour le compte de celle-ci, de l'oxyde d'uranium acheté par la requérante à Madawaska Mines Limited, en 1977, à moins que et jusqu'à ce que la somme de \$42.00 par livre soit payée par la requérante à Madawaska Mines Limited pour ledit oxyde d'uranium, comme condition préalable à la délivrance d'un permis d'exportation, au motif qu'en rendant ladite décision, la Commission intimée a commis des erreurs de droit et a outrepassé sa compétence.

La thèse du procureur général présente deux aspects, à savoir:

a) l'objet de la demande ne constitue pas, ni ne prétend constituer, des décisions ou ordonnances au sens de l'article 28, et

b) s'il s'agit de décisions ou ordonnances, celles-ci ne tombent pas sous le coup de l'article 28 parce qu'elles ne sont pas des décisions ou ordonnances de nature administrative légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Quant à la première allégation, à savoir qu'il ne s'agit pas de décision ou ordonnance, je suis d'avis qu'une demande faite en vertu de l'article 28 ne doit pas être annulée, au stade préliminaire du procès, pour ce motif, à moins qu'il soit conclu qu'on ne peut soutenir à bon droit, sur le fondement du dossier soumis à la Cour ou des documents pressentis, qu'il s'agit bien d'annuler des décisions ou ordonnances au sens de l'article 28. A mon avis, sur le fondement du dossier soumis à la

shadowed thereby, it may well be concluded, at the end of the day,

(a) that the first attack in the section 28 application is on a decision made or purported to have been made by the "Minister" under Regulation 7(5), and

(b) that the second attack in the section 28 application is on a decision under Regulation 7(4) refusing or purporting to refuse a licence under Regulation 5.

No concluded opinion on the questions raised by that ground can therefore be formed at this preliminary stage. It follows in my view that the motion to quash should not be granted on the first ground.

With reference to the second ground, which is, in effect, that decisions under Regulation 7(4) and 7(5) are decisions of an administrative nature that are not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, as I appreciate it this raises a true question of law that can be decided at this preliminary stage. It depends, in my view, on an interpretation of the statute and regulations and does not depend on the facts of a particular case.

With reference to the first branch of that question—whether decisions under Regulation 7(4) and 7(5) are of an administrative nature—it does not seem to me that it is open to argument. Such decisions are clearly not legislative or judicial decisions but, quite clearly, in my view, are administrative decisions.

With reference to the second branch of that question—whether decisions under Regulation 7(4) and 7(5) are required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, we have been referred to nothing in the statute or regulations requiring that they be so made, so that the sole question is whether, under the jurisprudence, this is a case where there is an implied requirement that they be so made. After giving the matter the best consideration that I can give it, in the light of the jurisprudence, my conclusion is that the answer is in the negative.

Cour et des documents presentis, on peut bien conclure, à la fin de l'audition:

a) que la première attaque faite dans la demande présentée en vertu de l'article 28 concerne une décision rendue ou prétendument rendue par le «Ministre» en vertu de l'article 7(5) du Règlement, et

b) que la seconde attaque faite dans ladite demande concerne une décision rendue en vertu de l'article 7(4) du Règlement et refusant ou prétendant refuser un permis en vertu de l'article 5 du Règlement.

A ce stade préliminaire du procès, on ne peut donc formuler aucun avis ferme sur les questions soulevées par ce motif. En conséquence, et à mon avis, la requête en annulation ne doit pas être accueillie pour le premier motif.

Quant à la seconde allégation qui consiste en réalité à soutenir que les décisions rendues en vertu des articles 7(4) et 7(5) du Règlement sont de nature administrative et non légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, elle pose, à mon sens, une véritable question de droit qui peut être tranchée à ce stade préliminaire. A mon avis, ladite question dépend de l'interprétation des lois et règlements et non du cas d'espèce.

Il ne me semble pas possible de contester la première partie de cette question, celle consistant à se demander si des décisions rendues en vertu des articles 7(4) et 7(5) du Règlement sont de nature administrative. Elles ne sont évidemment pas des décisions législatives ou judiciaires, et, à mon avis, elles sont manifestement des décisions administratives.

En ce qui concerne la seconde partie de la question, laquelle consiste à déterminer si les décisions prises en vertu des articles 7(4) et 7(5) du Règlement sont légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, on ne nous a renvoyé à aucune loi ou aucun règlement exigeant qu'il en soit ainsi, et ainsi la question revient à examiner si, par application de la jurisprudence, cette procédure est implicitement requise dans la présente espèce. Après avoir, à la lumière des précédents, examiné la matière le plus soigneusement possible, je conclus à une réponse négative.

While the statute is a legislative interference with the exercise of rights that would otherwise be freely exercisable by the owners of the property involved, the statute was enacted to make provision for the control and supervision of the development, application and use of "atomic energy" and to enable Canada "to participate effectively in measures of international control of atomic energy which may hereafter be agreed upon"; and the scheme adopted, so far as the aspect that concerns this matter is concerned, is a scheme of licensing control by an agency—the Atomic Energy Control Board—acting under the control of a minister of the Crown. In these circumstances, in my view, it cannot be inferred that it was intended that a decision concerning the granting of an export permit for a substance that is used in creating "atomic energy" was to be made otherwise than as a purely administrative matter where the responsible minister is accountable exclusively to Parliament. When the nature of the subject matter—atomic energy—is considered, it would seem obvious that some of the factors entering into such a decision would have their source in government policy or in Canada's international obligations, which, in the nature of things, might well be such that their existence or nature could not be put into play, as between the applicant for a licence and the statutory authorities, so as to enable the operation of even the most rudimentary scheme of a judicial or quasi-judicial character for ensuring that an individual application for an export permit is decided in a just or fair way¹. In my view, the recent decision of the Supreme Court of Canada in *Minister of Manpower and Immigration v. Hardayal* [1978] 1 S.C.R. 470 indicates a view with reference to this class of problem that applies even more clearly when the subject matter of the legislative scheme is control of atomic energy than where it is the control of the presence of aliens in Canada. I can, moreover, find no indication in the legislation here applicable of an assumption that applications for permits to export materials that are the source of atomic energy should be decided on a judicial or quasi-judicial basis just as there was no such indication in the *Immigration Act*,

¹ Cf. *Re Clark and Attorney-General of Canada* (1978) 17 O.R. (2d) 593 by Evans C.J.H.C. at pp. 603 et seq.

Interférence législative dans l'exercice de droits qui, autrement, seraient exercés librement par les propriétaires des biens en question, la loi a été édictée afin de pourvoir au contrôle et à la surveillance du développement, de l'emploi et de l'usage de l'«énergie atomique» pour permettre au Canada «de participer d'une manière efficace aux mesures de contrôle international de l'énergie atomique dont il peut être convenu désormais», et, dans la mesure où il intéresse la présente matière, le plan adopté habilite une agence, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, agissant sous la surveillance d'un ministre de la Couronne, à exercer ledit contrôle. A mon avis, on ne peut pas en déduire que, dans l'intention du législateur, une décision relative à la délivrance d'un permis d'exportation concernant une substance utilisée dans la création de «l'énergie atomique» puisse être rendue autrement que sous forme d'une matière purement administrative où le Ministre compétent est responsable seulement devant le Parlement. Lorsqu'on prend en considération la nature de l'objet, l'énergie atomique, il appert évidemment que certains des éléments pris en compte dans la décision proviennent de la politique gouvernementale ou des obligations internationales du Canada, lesquelles peuvent être telles que, par la nature des choses, leur existence ne pouvait être mise en jeu, entre le requérant d'un permis et les autorités statutaires, en permettant le fonctionnement d'une procédure judiciaire ou quasi judiciaire même des plus rudimentaires afin de s'assurer qu'une demande individuelle de permis d'exportation soit tranchée de manière juste et équitable¹. A mon avis, la décision récemment rendue par la Cour suprême du Canada dans *Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration c. Hardayal* [1978] 1 R.C.S. 470, exprime, relativement à ce genre de problème, un principe qui s'applique plus évidemment encore lorsque le législateur pourvoit au contrôle de l'énergie atomique, que lorsqu'il s'agit de contrôle des étrangers au Canada. En outre, dans la législation applicable ici, je ne peux trouver aucune indication du principe voulant que les demandes de permis d'exportation de matières produisant de l'énergie atomique soient tranchées sur

¹ Voir *Re Clark et le procureur général du Canada* (1978) 17 O.R. (2^e) 593 par Evans J.C.H.C., aux pages 603 et suivantes.

R.S.C. 1970, c. I-2, concerning the revocation of Ministers' permits.

In my view, this section 28 application should be quashed for lack of jurisdiction.

* * *

MAC KAY D.J.: I agree.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: I agree that this section 28 application should be quashed for the reasons given by the Chief Justice. The issue that was determined by the regulatory authorities in this case was whether the world market value set by the independent expert, F. A. Ticehurst, for 1977 deliveries under the purchase agreement was compatible with then current world prices. This was essentially a question of fact on which the parties to the contract were entitled to, and did in fact, make submissions, at least to the Uranium Exports Review Panel whose conclusion or recommendation was adopted by the Atomic Energy Control Board and apparently by the Minister of Energy, Mines and Resources in making his direction as to price. As such, if viewed in isolation from the licensing function as a whole and the broad nature of the ministerial power to make directions under the Act and the regulations, the particular determination that was made in this case might appear to be one that was required by law, because of its essential nature, to be made on a judicial or quasi-judicial basis. Upon reflection, however, I have come to the conclusion that it cannot be so isolated, although fairness required that, in the process of consideration leading to the decision as to whether an export licence should be granted, the parties to the contract be given an opportunity to make representations as to current world prices. The decisions of the Atomic Energy Control Board in the exercise of its licensing function are made subject to direct ministerial control by means of directions expressive of governmental policy. This shows the very special position of the Board in this field: it is not exercising a truly independent adjudicative function on issues that viewed as a whole lend them-

une base judiciaire ou quasi judiciaire, tout comme il n'y a, dans la *Loi sur l'immigration*, S.R.C. 1970, c. I-2, aucune indication relative à la révocation des permis ministériels.

^a A mon avis, il faut rejeter pour défaut de compétence cette demande faite en vertu de l'article 28.

* * *

^b LE JUGE SUPPLÉANT MAC KAY: J'y souscris.

* * *

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

^c LE JUGE LE DAIN: Je conviens que la présente demande faite en vertu de l'article 28 doit être rejetée pour les motifs rendus par le juge en chef. Les autorités réglementaires se sont prononcées ^d sur le point de savoir si la valeur marchande mondiale établie par l'expert indépendant F. A. Ticehurst, pour les livraisons faites en 1977 en vertu de l'accord de vente, était compatible avec les prix mondiaux alors courants. Il s'agit principalement des faits habilitant les parties au contrat à faire des soumissions, et elles en ont faites, au moins à l'Uranium Exports Review Panel dont la conclusion ou recommandation a été adoptée par la Commission de contrôle de l'énergie atomique et ^e apparemment par le ministre de l'Énergie, des Mines et Ressources en rendant sa décision relative au prix. Vue en elle-même, séparément de la fonction globale d'autorisation et de la nature générale du pouvoir ministériel de donner des ^f directives en vertu de la Loi et du règlement, la décision rendue en l'espèce pourrait apparaître, à cause de sa nature intrinsèque, comme légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Après réflexion, cependant, je conclus qu'on ne peut pas l'examiner séparément, quoique le principe d'équité exige, dans le processus conduisant à la décision d'accorder ou de refuser un permis d'exportation, de donner aux parties au contrat l'occasion de présenter des doléances relatives aux prix mondiaux courants. Dans l'exercice de sa fonction d'autorisation, la Commission de contrôle de l'énergie atomique rend des décisions assujetties à un contrôle ministériel direct exercé ^g par des directives exprimant la politique gouvernementale. Ceci montre la position très spéciale de la Commission en ce domaine: elle n'exerce pas une

selves to a judicial or quasi-judicial process. The reservation of the ministerial power to make directions upon the basis of the recommendations of a Review Panel composed of representatives of the departments concerned, as well as the Board, indicates that the issues in the final analysis are seen to be complex ones of national policy, involving in some cases questions of security, over which the government acting in its executive capacity must retain ultimate control. While the particular issue of fact in this case might appear to be one that lends itself to an adjudicative process and to have determined for practical purposes the right to a licence, it is not practicable that the nature of a decision of the Board respecting the issue of an export licence should vary, in so far as section 28 is concerned, according to the nature of the particular questions on which approval depends in each case.

fonction de décision réellement indépendante dans des questions qui, dans l'ensemble, se prêtent à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. La réserve du pouvoir ministériel de donner des directives sur le fondement des recommandations du Review Panel composé de représentants des ministères intéressés et de la Commission, montre qu'en dernière analyse, il s'agit de questions complexes de politique nationale, impliquant dans certains cas des problèmes de sécurité et sur lesquels le gouvernement, en vertu de son pouvoir exécutif, garde le contrôle ultime. Alors qu'en l'espèce, la question de fait semblerait se prêter à un processus de jugement et entraîner, à toutes fins pratiques, le droit à un permis, il n'est pas admissible que la nature d'une décision rendue par la Commission relativement à la délivrance d'un permis d'exportation change, dans la mesure où l'article 28 est applicable, selon la nature des questions spéciales dont l'approbation dépend dans chaque cas.