

T-2068-86

T-2068-86

**Crestpark Realty (Applicant)**

v.

**Director General, Aids and Waterways, on behalf of the Minister of Transport (Respondent)**

INDEXED AS: *CRESTPARK REALTY v. CANADA (DIRECTOR GENERAL, AIDS AND WATERWAYS)*

Trial Division, Collier J.—Halifax, October 16 and 17, 1986.

*Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Application to quash decision approving building of bridge and causeway — Legislation silent as to opposition procedures — Minister soliciting written objections — Applicant's objections rejected one day before formal approval — Applicant denied opportunity to respond in writing to respondent's reply rejecting objections — Duty of fairness breached — Application allowed — Navigable Waters Protection Act, R.S.C. 1970, c. N-19, ss. 5(1)(a), 8(1),(3) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 18.*

This is a motion for *certiorari* to quash the respondent's decision approving an application to build a bridge and causeway in Halifax County, Nova Scotia. The *Navigable Waters Protection Act*, under which approval was given, is silent as to any procedure for soliciting objections to a proposed work which might affect navigable waters. The Minister in this case initiated a procedure by directing that the notice of application required to be published in the *Canada Gazette* pursuant to section 8 of the Act, contain a statement as to where written objections might be sent.

The applicant wrote to the respondent outlining his objections and requesting a hearing. The respondent replied some two months later indicating that the objections would not be given effect to. That letter was dated one day before the decision granting formal approval was made. The applicant protested. The Director General offered to arrange for applicant to meet with a departmental official for a discussion of the issues but there was no question of the decision being altered.

*Held*, the application should be allowed.

The respondent's submission, that all that was necessary was to consider and investigate the objections, could not be accepted.

An administrative tribunal, such as the Minister, through his Director General, can provide for its own procedure: *Hoffman-La Roche Ltd. v. Delmar Chemical Ltd.* That case must, however, be considered with care since it was rendered before the Supreme Court decision in *Nicholson*, now the cornerstone of modern Canadian administrative law. The *Nicholson* decision stands for the proposition that complaints made to an investigating body must be considered and the complainant

**Crestpark Realty (requérante)**

c.

**a Directeur général, Aides et voies navigables, pour le compte du ministre des Transports (intimé)**

RÉPERTORIÉ: *CRESTPARK REALTY c. CANADA (DIRECTEUR GÉNÉRAL, AIDES ET VOIES NAVIGABLES)*

**b** Division de première instance, juge Collier—Halifax, 16 et 17 octobre 1986.

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Demande d'annulation de la décision qui a approuvé la construction d'un pont et d'une chaussée — La Loi ne prévoit pas de procédures en matière d'opposition — Le ministre demande des oppositions écrites — Les oppositions de la requérante ont été rejetées la veille de l'autorisation officielle — La requérante n'a pas eu l'occasion de répondre par écrit au rejet de ses oppositions par l'intimé — Violation de l'obligation d'équité — Demande accueillie — Loi sur la protection des eaux navigables, S.R.C. 1970, chap. N-19, art. 5(1)a), 8(1),(3) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 18.*

**e** La présente requête vise à obtenir un *certiorari* en vue de faire annuler la décision de l'intimé approuvant la construction d'un pont et d'une chaussée dans le comté de Halifax (Nouvelle-Écosse). La *Loi sur la protection des eaux navigables* en vertu de laquelle l'approbation a été accordée ne dit pas comment procéder pour inviter les oppositions à un projet qui pourrait avoir un effet sur les eaux navigables. En l'espèce, le ministre a engagé une procédure en ordonnant que l'avis de demande qui devait être publié dans la *Gazette du Canada* aux termes de l'article 8 de la Loi, contienne une déclaration précisant à quelles personnes les oppositions pouvaient être envoyées.

**f** La requérante a écrit à l'intimé en soulignant ses oppositions et en demandant d'être entendue. L'intimé a répondu environ deux mois plus tard indiquant qu'on ne donnerait pas suite aux oppositions. La lettre était datée de la veille du jour où la décision accordant l'autorisation officielle a été rendue. La requérante a protesté. Le directeur général a offert d'organiser une réunion avec un fonctionnaire du Ministère pour discuter des questions mais qu'il n'était pas question de modifier la décision.

**g** *Jugement*: la demande est accueillie.

**h** L'argument de l'intimé, selon lequel tout ce qui était nécessaire était de tenir compte des oppositions et de les examiner ne peut être accepté.

**i** Un tribunal administratif, comme le ministre, par l'entremise de son directeur général, peut prévoir sa propre procédure: *Hoffman-La Roche Ltd. v. Delmar Chemical Ltd.* Toutefois, cet arrêt doit être examiné avec précaution car il a été rendu avant l'arrêt de la Cour suprême *Nicholson*, qui constitue maintenant la pierre angulaire du droit administratif canadien moderne. L'arrêt *Nicholson* prévoit que les plaintes adressées à l'organisme chargé de l'enquête doivent être examinées et que

given the opportunity to meet the case against him. The requirement of fairness may, in some cases, be satisfied by correspondence.

The ultimate question to be answered was stated by Dickson J. (as he then was) in *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board* (No. 2): "Did the tribunal on the facts of the particular case act fairly toward the person claiming to be aggrieved?" That question in the present case must be answered in the negative. The respondent invited and received objections. Although an oral hearing may not have been necessary, an opportunity to respond in writing to the Director General's reply rejecting the objections should have been given. Failure to give an opportunity to respond amounted to a breach of fairness.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### CONSIDERED:

*Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board* (No. 2), [1980] 1 S.C.R. 602; 30 N.R. 119.

##### REFERRED TO:

*Hoffman-La Roche Ltd. v. Delmar Chemical Ltd.*, [1965] S.C.R. 575; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Selvarajan v Race Relations Board* (1976), 1 All ER 13 (C.A.).

##### COUNSEL:

*Jean Beeler* for applicant.  
*M. Donovan* for respondent.

##### SOLICITORS:

*Weldon, Beeler & Mont*, Dartmouth, Nova Scotia, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following are the reasons for order delivered orally in English by*

COLLIER J.: This is a motion for judicial review, by way of *certiorari*, to quash a decision of the respondent, made January 3, 1986. That decision approved the application of one Ronald Morash to build a bridge and causeway at a certain location in St. Margaret's Bay, Halifax County, Nova Scotia. The approval was given pursuant to paragraph 5(1)(a) of the *Navigable Waters Protection Act*, R.S.C. 1970, c. N-19.

le plaignant doit avoir l'occasion de réfuter les arguments qu'on lui oppose. On peut, dans certains cas, satisfaire à l'exigence d'équité par correspondance.

La question ultime à laquelle il faut répondre a été énoncée par le juge Dickson (plus tard juge en chef) dans *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui* (N° 2): «Compte tenu des faits de ce cas particulier, le tribunal a-t-il agi équitablement à l'égard de la personne qui se prétend lésée?» En l'espèce, il convient de répondre à cette question par la négative. L'intimé a demandé qu'on fasse valoir des oppositions et en a reçu. Bien qu'une audition n'ait pas été nécessaire, on aurait dû permettre de répondre par écrit à la réponse du directeur général rejetant les oppositions. Le défaut d'accorder l'occasion de répondre constitue une violation de l'équité.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui* (N° 2), [1980] 1 R.C.S. 602; (1980), 30 N.R. 119.

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Hoffman-La Roche Ltd. v. Delmar Chemical Ltd.*, [1965] R.C.S. 575; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Selvarajan v Race Relations Board* (1976), 1 All ER 13 (C.A.).

##### AVOCATS:

*Jean Beeler* pour la requérante.  
*M. Donovan* pour l'intimé.

##### PROCUREURS:

*Weldon, Beeler & Mont*, Dartmouth, Nouvelle-Écosse, pour la requérante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance prononcés à l'audience par*

LE JUGE COLLIER: La présente requête vise à obtenir par voie de *certiorari* un contrôle judiciaire en vue de faire annuler la décision de l'intimé prise le 3 janvier 1986. Cette décision a approuvé la demande d'un nommé Ronald Morash en vue de construire un pont et une chaussée à un certain endroit à St. Margaret's Bay, comté de Halifax (Nouvelle-Écosse). L'approbation a été accordée aux termes de l'alinéa 5(1)a) de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, S.R.C. 1970, chap. N-19.

Morash commenced construction of his proposed causeway in September 1985. Someone complained of his doing this without the required statutory approval. He then formally applied, on September 16, 1985, for the necessary approval. The appropriate departmental officers made some investigations. On September 18, 1985, they recommended to their superiors that the application be approved.

On September 25, 1985, Morash was notified he was required to deposit the plans for the structure in the local registry office, and to publish a notice in the *Canada Gazette*, and in the legal section of two newspapers.

Those requirements are called for by subsections 8(1) and 8(3) of the statute. The legislation is silent as to any method of inviting objections from interested parties, or a method of handling any objections.

The Minister, in this case, through his officials, apparently directed that the notice of application, to be published, contain the following:

Written objections based on the effect of the work on marine navigation may be directed to: Director General, Aids and Waterways, Canadian Coast Guard, Department of Transport, Ottawa, Ontario.

The notice was published in local newspapers in the first week of October 1985.

The applicant is the owner of property in St. Margaret's Bay.

On October 25, 1985, through its solicitor, the applicant wrote the Director General outlining specific objections to the proposed bridge and causeway. Some of the objections related to matters of marine navigation. Others related to environmental and ecological matters. Copies of the letter were sent to various government departments, including Environment and Fisheries. A copy was sent to Tom Bradley. He was a *Navigable Waters Protection Act* Officer who did the site investigations of the proposed structure.

In the letter of October 25, the applicant requested an extension of time.

Morash a commencé la construction de son projet de chaussée en septembre 1985. Quelqu'un s'est plaint du fait qu'il a agi sans l'autorisation légale nécessaire. Il a alors officiellement présenté une demande le 16 septembre 1985 afin d'obtenir l'approbation nécessaire. Les fonctionnaires du Ministère chargés de cette affaire ont mené leur enquête. Le 18 septembre 1985 ils ont recommandé à leurs supérieurs d'approuver la demande.

Le 25 septembre 1985, Morash a été avisé qu'il était tenu de déposer les plans de la structure au bureau d'enregistrement local et de publier un avis dans la *Gazette du Canada* et dans la section des avis juridiques de deux journaux.

Les paragraphes 8(1) et 8(3) de la Loi prévoient ces exigences. La Loi ne dit pas comment procéder pour inviter les parties intéressées à présenter leurs objections ni comment traiter ces oppositions.

En l'espèce, le ministre par ses fonctionnaires, a apparemment ordonné que l'avis de demande qui devait être publié, contienne le paragraphe suivant:

[TRADUCTION] Les oppositions écrites fondées sur l'effet de l'ouvrage sur la navigation maritime peuvent être envoyées au directeur général, Aides et voies navigables, Garde côtière canadienne, ministère des Transports, Ottawa (Ontario).

L'avis a été publié dans des journaux locaux au cours de la première semaine d'octobre 1985.

La requérante possède des biens à St. Margaret's Bay.

Le 25 octobre 1985, par l'entremise de son avocat, la requérante a écrit au directeur général en soulignant certaines oppositions précises au projet de pont et de chaussée. Certaines de ces oppositions se rapportaient à des questions de navigation maritime. D'autres se rapportaient à des questions d'environnement et d'écologie. Copies des lettres ont été envoyées à divers ministères du gouvernement, y compris ceux de l'Environnement et des Pêches. Une copie a été envoyée à Tom Bradley. Il était un fonctionnaire chargé aux termes de la *Loi sur la protection des eaux navigables* de mener une enquête sur le projet de structure.

Dans la lettre du 25 octobre, la requérante demande une prorogation de délai.

... to these proceedings, so that all concerned persons may be given the opportunity to submit a notice of Objection and for a fair hearing.

The letter concluded as follows:

I also request notice of the time, date, place and manner of proceeding of the hearing of this matter.

Four other letters were received, expressing opposition to the causeway.

The applicant's objections, and requests, were not even given the courtesy of an acknowledgement receipt. There was utter, cold silence until the Director General wrote the applicant's solicitors on January 2, 1986. That letter referred to the solicitor's letter of October 25, 1985. The Director General indicated the objections would not be given effect to, for withholding approval under the statute.

The letter was dated one day before the decision granting formal approval was made. The letter was not received by the applicant's solicitors until January 9, 1986.

The solicitors wrote, in reply, on January 28, 1986. They protested the ruling, particularly because no hearing had been held.

This time there was a prompt reply from the Director General: February 6, 1986. I set out the letter in full:

Dear Sir: Causeway construction—Mosher's Back Cove, Burnt Island, N.S.

I refer to your correspondence of January 28, 1986 regarding the above noted matter. Although the Navigable Waters Protection Act does not provide for "hearings" to be held in respect to works proposed for construction in navigable waters, Coast Guard officials of our Dartmouth Regional office are available to discuss those issues which have a bearing on the public right of navigation. In this respect we have requested Mr. Tom Bradley of our Dartmouth office to contact you directly to arrange a date and time that would be acceptable to you both. Yours sincerely.

The evidence discloses that Mr. Bradley endeavoured to arrange a meeting with the applicant's solicitor. It did not take place. According to the evidence submitted on behalf of the applicant, Mr. Bradley indicated he was prepared to discuss

[TRADUCTION] ... à cette instance, de manière que toutes les personnes intéressées puissent avoir l'occasion de présenter un avis d'opposition et aient l'occasion de se faire entendre.

Voici la conclusion de la lettre:

<sup>a</sup> [TRADUCTION] Je demande également d'être avisée de l'heure, de la date et du lieu de l'audition de cette question et de la manière dont elle sera instruite.»

<sup>b</sup> Quatre autres lettres ont été reçues, exprimant leur opposition à la chaussée.

<sup>c</sup> Il n'y a même pas eu d'accusé de réception des oppositions et des demandes de la requérante. Un silence glacé complet a été maintenu jusqu'à ce que le directeur général écrive aux avocats de la requérante le 2 janvier 1986. On y mentionnait la lettre de l'avocat du 25 octobre 1985. Le directeur général a indiqué qu'on ne donnerait pas suite aux oppositions, savoir de refuser l'autorisation aux termes de la loi.

<sup>d</sup> La lettre était datée de la veille du jour où la décision accordant l'autorisation officielle a été rendue. Les avocats de la requérante n'ont pas reçu la lettre avant le 9 janvier 1986.

<sup>e</sup> Les avocats ont fait parvenir une réponse le 28 janvier 1986. Ils ont protesté contre la décision, particulièrement parce qu'il n'y avait pas eu d'audition.

<sup>f</sup> Cette fois le directeur général a répondu rapidement, le 6 février 1986. Voici le texte intégral de la lettre:

<sup>g</sup> [TRADUCTION] Monsieur: Construction d'une chaussée—Mosher's Back Cove, Burnt Island (N.-É.).

<sup>h</sup> Je renvoie à votre lettre du 28 janvier 1986 concernant la question mentionnée ci-dessus. Bien que la Loi sur la protection des eaux navigables ne prévoit pas d'«auditions» en ce qui a trait aux projets de travaux de construction dans les eaux navigables, vous pouvez communiquer avec les fonctionnaires de la Garde côtière de notre bureau régional de Dartmouth pour discuter des questions qui ont des conséquences sur le droit du public à la navigation. À cet égard, nous avons demandé à M. Tom Bradley de notre bureau de Dartmouth de communiquer directement avec vous pour convenir d'une date et d'une heure qui vous conviendrait.

<sup>i</sup> Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

<sup>j</sup> La preuve révèle que M. Bradley a essayé d'organiser une réunion avec l'avocat de la requérante. Celle-ci n'a pas eu lieu. Selon les éléments de preuve présentés pour le compte de la requérante, M. Bradley a indiqué qu'il était prêt à discuter de

the matter, but the decision which had been made would not be altered.

There was no evidence before me as to the fate of the other four opponents of the causeway, or how their protests were handled.

The material filed on behalf of the respondent discloses Mr. Bradley made his first official site inspection on September 17, 1985. He made another inspection on November 26, 1985. Mr. Bradley does not say why this second inspection was made. He does not say it was because of the applicant's objections, or because of the opposition which had been expressed by other objectors.

This is clear. The applicant knew nothing of these matters. After its letter of October 25, 1985, it knew nothing until the receipt of the Director General's letter of January 2, 1986, and the formal approval dated the next day.

The steps taken by the Director General's Department were outlined in Mr. Bradley's affidavit, of October 10, 1986, a week ago. That was the first knowledge by the applicant.

That concludes my summary of the essential facts.

The applicant contends the respondent was, in the circumstances here, in breach of a duty of fairness: that some kind of hearing, or opportunity, ought to have been given in respect of the objections made by the applicant.

The respondent replies that there is no statutory requirement for a so-called hearing. Even if a common law duty of procedural fairness arose, it is said, the requirements were met; the objections were considered, and investigated; in the circumstances that was all that was necessary.

I do not accept the respondent's contentions.

It is quite true the statute is silent as to any procedure for soliciting objections to a proposed work which might affect navigable waters. Here the Minister, set up the start of a procedure by

la question, mais que la décision qui avait été prise ne serait pas modifiée.

On ne m'a présenté aucun élément de preuve en ce qui a trait au sort des quatre autres opposants à la chaussée ou en ce qui a trait à la manière dont leurs protestations ont été réglées.

Les documents présentés pour le compte de l'intimé révèlent que M. Bradley a effectué sa première inspection officielle sur le site le 17 septembre 1985. Il a effectué une autre inspection le 26 novembre 1985. M. Bradley ne dit pas pourquoi il a effectué cette seconde inspection. Il ne dit pas que c'était en raison des oppositions de la requérante ou à cause de l'opposition qui avait été exprimée par les autres opposants.

Cela ressort clairement. La requérante n'a pas été mise au courant de ces questions. Après que la requérante eut envoyé sa lettre du 25 octobre 1985, elle ne savait rien jusqu'à ce qu'elle reçoive la lettre du directeur général du 2 janvier 1986 et l'autorisation officielle datée du jour suivant.

Les mesures prises par le Ministère du directeur général ont été soulignées dans l'affidavit de M. Bradley du 10 octobre 1986, il y a une semaine. C'est la première fois que la requérante a été mise au courant.

C'est ainsi que je conclus mon résumé des faits essentiels.

La requérante soutient que, dans les circonstances de l'espèce, l'intimé n'a pas respecté l'obligation d'équité: qu'on aurait dû accorder un certain genre d'audition, ou une occasion de se faire entendre en ce qui a trait aux oppositions présentées par la requérante.

L'intimé répond que la loi n'exigeait pas de soi-disant audition. Même si on soulève l'exigence d'équité dans la procédure reconnue par la *common law*, on dit que les exigences ont été satisfaites; on a tenu compte des oppositions et on les a examinées; dans les circonstances c'était tout ce qui était nécessaire.

Je n'admets pas les arguments de l'intimé.

Il est bien vrai que la loi ne prévoit pas de procédure pour demander s'il y a des oppositions à un projet d'ouvrage qui pourrait avoir des conséquences sur les eaux navigables. En l'espèce, le

requiring Morash, in this case, to include a statement in his published notice, that written objections could be sent. An administrative tribunal, such as the Minister, through the Director General here, can provide for its own procedure. See: *Hoffman-La Roche Ltd. v. Delmar Chemical Ltd.*, [1965] S.C.R. 575. In that case, it was held that the procedures set up by the Commissioner of Patents were sufficient compliance with "natural justice".

I point out, however, the *Hoffman-La Roche* case must be treated with care. It was long before the seminal Canadian case of *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311, now the cornerstone of modern Canadian administrative law, and judicial review.

Quite apart from statute, a duty of fairness may arise, in the circumstances of a particular case, at common law. The duty of fairness may, again in a particular case, require a hearing, in the sense of an oral hearing.

Essentially, the complaints made to an investigating or deciding body, must be considered. The complainant must be given an opportunity to meet the so-called case against him—the right to reply. The whole process may, in a particular case, meet the requirement of fairness by being done by correspondence or writing. See the *Nicholson* case, and *Selvarajan v Race Relations Board* (1976), 1 All ER 13 (C.A.), referred to in the *Nicholson* decision.

The crux of the matter is, in my view, set out by Mr. Justice Dickson [as he then was] in *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board* (No. 2), [1980] 1 S.C.R. 602, at pages 628-629; 30 N.R. 119, at page 149:

... A purely ministerial decision, on broad grounds of public policy, will typically afford the individual no procedural protection, and any attack upon such a decision will have to be founded upon abuse of discretion. Similarly, public bodies exercising legislative functions may not be amenable to judicial supervision. On the other hand, a function that approaches the judicial end of the spectrum will entail substantial procedural safeguards. Between the judicial decisions and those which are discretionary and policy-oriented will be found a myriad deci-

ministre a établi les débuts d'une procédure en exigeant que Morash insère dans son avis publié une déclaration selon laquelle des oppositions écrites pourraient être envoyées. Un tribunal administratif, comme le ministre, par l'entremise du directeur général en l'espèce, peut prévoir sa propre procédure. Voir: *Hoffman-La Roche Ltd. v. Delmar Chemical Ltd.*, [1965] R.C.S. 575. Dans cet arrêt, on a jugé que les procédures établies par le commissaire des brevets respectaient suffisamment la «justice naturelle».

Toutefois, il convient de souligner qu'il faut utiliser avec précaution l'arrêt *Hoffman-La Roche*. Il a été entendu longtemps avant le fructueux arrêt canadien *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311 qui constitue maintenant la pierre angulaire du droit administratif canadien moderne et du contrôle judiciaire.

En dehors de la loi, la *common law* peut reconnaître une obligation d'équité dans les circonstances d'une affaire en particulier. L'obligation d'équité peut, encore dans une affaire en particulier, exiger une audition, dans le sens d'une audition orale.

Essentiellement, les plaintes adressées à l'organisme chargé de l'enquête ou de prendre des décisions doivent être examinées. Le plaignant doit avoir l'occasion de réfuter les soi-disant arguments qu'on lui oppose—il doit avoir le droit de répondre. Tout le processus peut, dans une affaire en particulier, satisfaire à l'exigence d'équité par correspondance ou par écrit. Voir l'arrêt *Nicholson* et *Selvarajan v Race Relations Board* (1976), 1 All ER 13 (C.A.), mentionné dans *Nicholson*.

À mon avis, le point central de l'affaire est énoncé par M. le juge Dickson [tel était alors son titre] dans *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui* (N° 2), [1980] 1 R.C.S. 602, aux pages 628 et 629; 30 N.R. 119, à la page 149:

... Une décision purement administrative, fondée sur des motifs généraux d'ordre public, n'accordera normalement aucune protection procédurale à l'individu, et une contestation de pareille décision devra se fonder sur un abus de pouvoir discrétionnaire. De même, on ne pourra soumettre à la surveillance judiciaire les organismes publics qui exercent des fonctions de nature législative. D'autre part, une fonction qui se situe à l'extrémité judiciaire du spectre comportera des garanties procédurales importantes. Entre les décisions de nature

sion-making processes with a flexible gradation of procedural fairness through the administrative spectrum. That is what emerges from the decision of this Court in *Nicholson*. In these cases, an applicant may obtain *certiorari* to enforce a breach of the duty of procedural fairness.

And again at pages 630-631 S.C.R.; 150-151 N.R.:

... It is wrong, in my view, to regard natural justice and fairness as distinct and separate standards and to seek to define the procedural content of each. In *Nicholson*, the Chief Justice spoke of a "... notion of fairness involving something less than the procedural protection of the traditional natural justice". Fairness involves compliance with only some of the principles of natural justice. Professor de Smith (3rd ed. 1973, p. 208) expressed lucidly the concept of a duty to act fairly:

In general, it means a duty to observe the rudiments of natural justice for a limited purpose in the exercise of functions that are not analytically judicial but administrative.

The content of the principles of natural justice and fairness in application to the individual cases will vary according to the circumstances of each case, as recognized by Tucker L. J., in *Russell v. Duke of Norfolk* ([1949] 1 All E.R. 109), at p. 118.

8. In the final analysis, the simple question to be answered is this: Did the tribunal on the facts of the particular case act fairly toward the person claiming to be aggrieved? It seems to me that this is the underlying question which the courts have sought to answer in all the cases dealing with natural justice and with fairness.

I put that simple question in this case: Did the Director General, on the facts of this particular case, act fairly towards the applicant-objector?

My answer is "No".

The Director General invited objections. He received one from the applicant. I assume that the objections were considered. But no replies were given, until far too late, rejecting the objections. No opportunity was given to the applicant to respond to the rejections of its objections, or even of the grounds of rejection.

Failure to give that opportunity was, to my mind, a breach of fairness, sufficiently tainting the approval decision, to warrant quashing it.

judiciaire et celles qui sont de nature discrétionnaire et en fonction d'une politique, on trouve une myriade de processus décisionnels comportant un élément d'équité dans la procédure dont l'intensité variera selon sa situation dans le spectre administratif. C'est ce qui ressort de l'arrêt de cette Cour dans

*a Nicholson*. Dans ces cas, un requérant peut obtenir un *certiorari* pour faire sanctionner une violation de l'obligation d'agir équitablement dans l'application de la procédure.

Puis, aux pages 630 et 631 R.C.S.; 150 et 151 N.R.:

*b* ... A mon avis, il est erroné de considérer la justice naturelle et l'équité comme des normes distinctes et séparées et de chercher à définir le contenu procédural de chacune. Dans *Nicholson*, le juge en chef a parlé d'une «notion d'équité, moins exigeante que la protection procédurale de la justice naturelle traditionnelle».

*c* L'équité ne comporte le respect que de certains principes de justice naturelle. Le professeur de Smith (3<sup>e</sup> éd. 1973, p. 208) a lucidement exprimé le concept d'une obligation d'agir équitablement.

[TRADUCTION] Cela signifie en général l'obligation de respecter les principes élémentaires de justice naturelle à une fin limitée, dans l'exercice de fonctions qui, à l'analyse, ne sont pas judiciaires mais administratives.

*d* Le contenu des principes de justice naturelle et d'équité applicables aux cas individuels variera selon les circonstances de chaque cas, comme l'a reconnu le lord juge Tucker dans *Russell v. Duke of Norfolk* ([1949] 1 All E.R. 109), à la p. 118.

*e* 8. En conclusion, la simple question à laquelle il faut répondre est celle-ci: compte tenu des faits de ce cas particulier, le tribunal a-t-il agi équitablement à l'égard de la personne qui se prétend lésée? Il me semble que c'est la question sous-jacente à laquelle les cours ont tenté de répondre dans toutes les affaires concernant la justice naturelle et l'équité.

*f* En l'espèce, je pose cette simple question: compte tenu des faits de ce cas particulier, le directeur général a-t-il agi équitablement à l'égard de la requérante-opposante?

*g* Il convient de répondre par la négative.

*h* Le directeur général a demandé qu'on fasse valoir des oppositions. Il en a reçu une de la requérante. Je présume que les oppositions ont été examinées. Toutefois, aucune réponse n'a été donnée, jusqu'à ce qu'il soit trop tard, rejetant les oppositions. On n'a pas donné à la requérante l'occasion de répondre au rejet de ses oppositions et on ne lui a même pas fait part des motifs du rejet.

*i* Le défaut d'accorder cette occasion constitue, à mon avis, une violation de l'équité, qui vicie suffisamment la décision concernant l'autorisation pour qu'elle soit annulée.

I do not say the applicant should have had an oral hearing. An oral hearing may not have been necessary in this case. But at the least, an opportunity to respond in writing to the Director General's views on the objections, should have been given.

The Director General appeared quite willing, after the event, to have a departmental officer discuss the matter with the applicant. That was a method open to the Director General before his decision was made, as well as other methods of complying with the fairness rule.

The decision of January 2, 1986 is quashed.

The Trial Division of this Court has no power to refer the whole matter back to the Director General to reconsider his decision, in the light of these reasons. The only power, under section 18 [of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10], in the circumstances of this case is to quash.

Finally, I wish to make this clear. I am not suggesting that what I have said in this particular case necessarily applies in respect of all applications for approvals made under section 8 of the *Navigable Waters Protection Act*.

The applicant is entitled to the costs of this motion.

Je ne dis pas que la requérante aurait dû obtenir une audition. Il se peut qu'une audition n'ait pas été nécessaire en l'espèce. Toutefois, on aurait dû au moins lui permettre de répondre par écrit aux opinions du directeur général concernant les oppositions.

Après coup, le directeur général a paru tout à fait disposé à ce qu'un fonctionnaire du Ministère discute de la question avec la requérante. Le directeur général pouvait employer cette méthode avant de rendre sa décision, de même que d'autres méthodes pour se conformer à la règle de l'équité.

La décision du 2 janvier 1986 est annulée.

La Division de première instance de cette Cour n'a pas le pouvoir de renvoyer toute la question devant le directeur général pour qu'il examine de nouveau sa décision, en tenant compte des présents motifs. Le seul pouvoir que confère l'article 18 [de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10] dans les circonstances de l'espèce est d'annuler la décision.

Finalement, je désire établir ma position clairement. Je ne veux pas que l'on croie que ce que j'ai dit en l'espèce s'applique nécessairement à toutes les demandes d'approbation présentées aux termes de l'article 8 de la *Loi sur la protection des eaux navigables*.

La requérante a droit aux frais de cette requête.