

The Athabasca Tribal Council *Appellant;*

and

**Amoco Canada Petroleum Company Ltd.,
Chevron Standard Limited, Dome Petroleum
Limited, Gulf Canada Resources Inc.,
Hudson's Bay Oil and Gas Company Limited,
Pacific Petroleum Limited, Petrofina
Canada Ltd., Shell Canada Resources
Limited and Shell Explorer Limited**

and

**The Energy Resources Conservation Board of
Alberta** *Respondents;*

and

**The Attorney General for the Province of
Alberta** *Intervener.*

1980: December 4 and 5; 1981: June 22.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Dickson,
Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL OF
ALBERTA

*Administrative law — Jurisdiction — Boards —
Regulation of energy and energy resources — Affirma-
tive action program — Whether or not Board had
jurisdiction to make energy project approval condition-
al on inclusion of affirmative action project.*

*Civil rights — Discrimination — Affirmative action
program — Racial criteria — Whether or not affirma-
tive action criteria in breach of Alberta's Individual's
Rights Protection Act — The Oil and Gas Conservation
Act, R.S.A. 1970, c. 267, ss. 5, 43(1), (2), (3) — The
Energy Resources Conservation Act, 1971 (Alta.), c. 30,
ss. 2, 24(1), (2), 42(1) — The Individual's Rights Pro-
tection Act 1972 (Alta.), c. 2, ss. 6(1), 7(1), (2), 11.1(1),
(2), (3).*

This was an appeal from a judgment of the Alberta Court of Appeal dismissing appellant's appeal from a decision of the Energy Resources Conservation Board. The Board, although sympathetic to the wishes of the native peoples, had determined that it did not have jurisdiction under s. 43 of *The Oil and Gas Conservation Act*, or otherwise, to prescribe the implementation of an "affirmative action program" as a condition of its approval of a tar sands plant proposed by the respondent

The Athabasca Tribal Council *Appellant;*

et

**Compagnie de pétrole Amoco Canada Ltée,
Chevron Standard Limited, Dome Petroleum
Limited, Gulf Canada Resources Inc.,
Hudson's Bay Oil and Gas Company Limited,
Pacific Petroleum Limited, Petrofina
Canada Ltd., Shell Canada Resources
Limited et Shell Explorer Limited**

et

**The Energy Resources Conservation Board of
Alberta** *Intimés;*

et

**Le procureur général de la province de
l'Alberta** *Intervenant.*

1980: 4 et 5 décembre; 1981: 22 juin.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland,
Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et
Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

*Droit administratif — Compétence — Conseils —
Réglementation de l'énergie et des ressources énergéti-
ques — Programme d'action positive — Le Conseil
a-t-il compétence pour exiger que l'approbation du
projet énergétique soit assujettie à la mise en œuvre
d'un programme d'action positive?*

*Libertés publiques — Discrimination — Programme
d'action positive — Critères raciaux — Les critères du
programme d'action positive contreviennent-ils à The
Individual's Rights Protection Act de l'Alberta? The
Oil and Gas Conservation Act, R.S.A. 1970, chap. 267,
art. 5, 43(1), (2), (3) — The Energy Resources Conser-
vation Act, 1971 (Alta.), chap. 30, art. 2, 24(1), (2), 42(1)
— The Individual's Rights Protection Act, 1972 (Alta.),
chap. 2, art. 6(1), 7(1), (2), 11.1(1), (2), (3).*

Ce pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta qui a rejeté l'appel formé par l'appelant contre une décision du Energy Resources Conservation Board. Le Conseil, quoique sympathique aux désirs des autochtones, a décidé qu'il n'a pas compétence en vertu de l'art. 43 de *The Oil and Gas Conservation Act*, ou de tout autre texte législatif, pour prescrire la mise en œuvre d'un «programme d'action positive» comme condition de son approbation d'une usine de traitement de

companies. Appellants contended that the Court of Appeal erred in holding that the Board did not have jurisdiction and that the affirmative action program would be in breach of *The Individual's Rights Protection Act*.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Laskin C.J. and Ritchie, Dickson and McIntyre JJ.: The Energy Resources Conservation Board did not have jurisdiction to prescribe the implementation of an affirmative action program as a condition of approval of a tar sands plant pursuant to *The Oil and Gas Conservation Act*. The Board's jurisdiction was governed by statute and was limited by the purposes of those statutes to the regulation and control of energy resources and energy in Alberta. To extend the Board's powers to include the responsibility for the social welfare of the inhabitants in natural resource areas, and therefore the affirmative action program, would require express language. The references to "the public interest" in *The Energy Resources Conservation Act* and *The Oil and Gas Conservation Act* were not a sufficient indication of the legislature's intention to endow the Board with authority to recommend the affirmative action program.

The issue of whether or not the proposed affirmative action program breached *The Individual's Rights Protection Act*, while not necessary to the determination of the appeal, warranted discussion. The Act would not be breached by such a program based on racial criteria. If the words "all persons are equal in dignity and rights without regard to race", found in the Act's preamble, were to have meaning and significance, the statute could not be read in a way to result in the very opposite effect of the declared purpose. The measures proposed by the affirmative action program should not be construed as "discriminating against" other inhabitants. The plan was not to displace non-Indians from their employment, but rather to advance the lot of Indians so that they could be in a competitive position to obtain employment without regard to the handicaps which their race inherited.

Per Martland, Beetz, Estey, Chouinard and Lamer JJ.: The Energy Resources Conservation Board, for the reasons given by Ritchie J., did not have jurisdiction to prescribe the implementation of an "affirmative action program" as a condition of approval of a tar sands plant pursuant to s. 43 of *The Oil and Gas Conservation Act*. This conclusion disposed of the appeal making it unnecessary to deal with the question of whether or not the

sables bitumineux que les sociétés intimées se proposent d'établir. Les appelants ont fait valoir que la Cour d'appel a commis une erreur en statuant que le Conseil n'a pas compétence et que le programme d'action positive contreviendrait à *The Individual's Rights Protection Act*.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Dickson et McIntyre: Le Conseil n'a pas compétence pour prescrire la mise en œuvre d'un programme d'action positive comme condition de l'approbation d'une usine de traitement de sables bitumineux en vertu de *The Oil and Gas Conservation Act*. La compétence du Conseil relève de certaines lois qui, par leurs objets, limitent cette compétence à la réglementation et au contrôle des ressources énergétiques et de l'énergie en Alberta. Seule une disposition expresse permettrait d'étendre les pouvoirs du Conseil à la responsabilité du bien-être social des habitants des régions riches en ressources naturelles et, partant, au programme d'action positive. Les mentions de «l'intérêt public» dans *The Energy Resources Conservation Act* et dans *The Oil and Gas Conservation Act* ne constituent pas une indication suffisante de l'intention de la législature de doter le Conseil du pouvoir de recommander le programme d'action positive.

Bien qu'il ne soit pas nécessaire en l'espèce de trancher la question de savoir si le programme d'action positive projeté contrevient à *The Individual's Rights Protection Act*, cette question mérite une certaine attention. Un programme de cette nature fondé sur des critères raciaux ne contreviendrait pas à la Loi. Si les mots «toutes les personnes sont égales quant à leur dignité et leurs droits indépendamment de la race», qui se trouvent au préambule de la Loi, ont une signification, on ne peut interpréter cette loi de manière à lui donner un effet diamétralement opposé à ce qu'elle dit être son objet. On ne doit pas conclure à l'existence de «mesures discriminatoires à l'égard» d'autres habitants dans les propositions que comporte le programme d'action positive. L'objet du plan n'est pas de chasser les non-Indiens de leurs emplois, mais plutôt d'améliorer le sort des Indiens pour qu'ils soient en mesure d'obtenir des emplois malgré les handicaps dont ceux de leur race ont hérité.

Les juges Martland, Beetz, Estey, Chouinard et Lamer: Pour les motifs exposés par le juge Ritchie, le Conseil n'a pas compétence pour prescrire la mise en œuvre d'un «programme d'action positive» comme condition de l'approbation d'une usine de traitement de sables bitumineux en vertu de l'art. 43 de *The Oil and Gas Conservation Act*. Cette conclusion tranche l'appel et il n'est donc pas nécessaire que la Cour se prononce sur la

proposed "affirmative action program" would constitute discrimination against non-Indians contrary to s. 6(1) of *The Individual's Rights Protection Act*.

Regents of the University of California v. Bakke, 98 S.Ct. 2733 (1978); *United Steelworkers of America v. Weber*, 99 S.Ct. 2721 (1979), distinguished.

APPEAL from the judgment of the Alberta Court of Appeal¹, dismissing an appeal from a decision of the Energy Resources Conservation Board. Appeal dismissed.

Kenneth E. Staroszik, for the appellant.

D. O. Sabey, Q.C., and *Brian O'Ferrall*, for the respondents Amoco Canada Petroleum Company Ltd., Chevron Standard Limited, Dome Petroleum Limited, Gulf Canada Resources Inc., Hudson's Bay Oil and Gas Company Limited, Pacific Petroleum Limited, Petrofina Canada Ltd., Shell Canada Resources Limited and Shell Explorer Limited.

Michael J. Bruni and *Keith F. Miller*, for the respondent the Energy Resources Conservation Board of Alberta.

B. A. Crane, Q.C., for the intervener the Attorney General for the Province of Alberta.

The judgment of Laskin C.J. and Ritchie, Dickson and McIntyre JJ. was delivered by

RITCHIE J.—This is an appeal from a judgment of the Court of Appeal of Alberta dismissing the appellant's appeal from a decision of the Energy Resources Conservation Board of Alberta (the Board) whereby it was determined that the Board did not have jurisdiction under s. 43 of *The Oil and Gas Conservation Act*, R.S.A. 1970, c. 267, or otherwise to prescribe the implementation of an "affirmative action" program as a condition of its approval of a tar sands plant proposed to be created by the respondent corporations (hereinafter collectively referred to as Alsands) in the Fort McMurray region of Alberta.

question de savoir si le «programme d'action positive» projeté constituerait une mesure discriminatoire à l'égard des non-Indiens contrairement au par. 6(1) de *The Individual's Rights Protection Act*.

Jurisprudence: distinction faite avec les arrêts: *Regents of the University of California v. Bakke*, 98 S.Ct. 2733 (1978); *United Steelworkers of America v. Weber*, 99 S.Ct. 2721 (1979).

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta¹, qui a rejeté un appel contre une décision du Energy Resources Conservation Board. Pourvoi rejeté.

Kenneth E. Staroszik, pour l'appelant.

D. O. Sabey, c.r., et *Brian O'Ferrall*, pour les intimées Compagnie de pétrole Amoco Canada Ltée, Chevron Standard Limited, Dome Petroleum Limited, Gulf Canada Resources Inc., Hudson's Bay Oil and Gas Company Limited, Pacific Petroleum Limited, Petrofina Canada Ltd., Shell Canada Resources Limited et Shell Explorer Limited.

Michael J. Bruni et *Keith F. Miller*, pour l'intimé le Energy Resources Conservation Board of Alberta.

B. A. Crane, c.r., pour l'intervenant le procureur général de la province de l'Alberta.

Version française du jugement du juge en chef Laskin et des juges Ritchie, Dickson et McIntyre rendu par

LE JUGE RITCHIE—Ce pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta qui a rejeté l'appel formé par l'appelant contre une décision du Energy Resources Conservation Board of Alberta (le Conseil) selon laquelle le Conseil n'a pas compétence en vertu de l'art. 43 de *The Oil and Gas Conservation Act*, R.S.A. 1970, chap. 267, ou de tout autre texte législatif pour prescrire la mise en œuvre d'un programme d'«action positive» comme condition de son approbation d'une usine de traitement de sables bitumineux que les sociétés intimées (ci-après appelées collectivement Alsands) se proposent d'établir dans la région de Fort McMurray en Alberta.

¹ [1980] 5 W.W.R. 165; (1980), 112 D.L.R. (3d) 200; (1980), 22 A.R. 541.

¹ [1980] 5 W.W.R. 165; (1980), 112 D.L.R. (3d) 200; (1980), 22 A.R. 541.

The facts giving rise to this appeal are accurately stated in the reasons for judgment of Mr. Justice Laycraft speaking on behalf of the majority of the Court of Appeal of Alberta and it appears to me to be desirable to reproduce the following excerpts from those reasons which are now conveniently reported in [1980] 5 W.W.R. 165 at pp. 167 and 168:

The respondent oil companies joined together in a project known as "the Alsands Project" to manufacture synthetic crude oil from the bitumen deposits in the tar sands located in northeastern Alberta. The scale of the project is indicated by the proposed expenditure of more than 4 billion dollars (in 1978 dollars) on the required facilities. They applied to the ERCB under s. 43 ... of the Oil and Gas Conservation Act, R.S.A. 1970, c. 267, for approval of the project. The procedure prescribed by this section requires a public hearing by the board which may disapprove the project, or, with the authorization of the Lieutenant-Governor in Council, may approve the scheme proposed by the application. The board conducted a public hearing lasting several weeks, commencing in June 1979.

The Athabasca Tribal Council consists of the chiefs of five Indian bands living in the general area of the proposed plant. The tribal council, with the assistance and support of the federal Department of Indian Affairs and Northern Development, intervened in the hearing before the ERCB calling witnesses and making submissions through counsel. The tribal council, in general, supported the proposed project but did so "only if certain terms and conditions are imposed on the applicant" giving preference in employment and business opportunities to the members of the five bands. Terms and conditions imposed for the benefit of groups suffering from economic and social disadvantages, usually as a result of past discrimination, and designed to assist them in achieving equality with other segments of the population are referred to as "affirmative action" programs.

No issue was raised in this court whether the Athabasca Tribal Council is an entity entitled to sue or be sued. Whether or not it is that type of entity the tribal council clearly represents persons having a direct interest in the project who would be entitled, under ERCB rules, to intervene in the hearing. Such persons could appear in this court with appropriate amendments to the procedure. We therefore assume for purposes of

Le juge Laycraft, qui parlait au nom de la majorité de la Cour d'appel de l'Alberta, a exposé avec exactitude dans ses motifs de jugement les faits qui ont donné naissance à ce pourvoi et il me paraît souhaitable de reproduire les extraits suivants de ces motifs qui présentent maintenant l'avantage d'être publiés à [1980] 5 W.W.R. 165 aux pp. 167 et 168:

[TRADUCTION] Les sociétés pétrolières intimées se sont unies dans un projet connu sous le nom du «projet Alsands» pour la fabrication de pétrole synthétique à partir des dépôts de bitume que contiennent les sables bitumineux qui se trouvent au nord-ouest de l'Alberta. L'envergure du projet ressort des dépenses projetées de plus de 4 milliards de dollars (dollars de 1978) pour les installations requises. Elles ont fait une demande à l'ERCB en vertu de l'art. 43 ... de *The Oil and Gas Conservation Act*, R.S.A. 1970, chap. 267, sollicitant l'approbation du projet. Cet article prescrit une procédure exigeant la tenue d'une audience publique par le conseil qui peut soit désapprouver le projet envisagé dans la demande, soit, avec l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil, l'approuver. Le Conseil a tenu une audience publique d'une durée de plusieurs semaines qui a débuté en juin 1979.

The Athabasca Tribal Council (ci-après appelé le «Conseil des bandes») est composé des chefs de cinq bandes d'Indiens qui demeurent dans les environs de l'emplacement de l'usine projetée. Le Conseil des bandes, avec l'assistance et l'appui du ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien, est intervenu à l'audience devant l'ERCB, citant des témoins et présentant des arguments par l'intermédiaire d'un avocat. Le Conseil des bandes, de façon générale, appuyait le projet, mais «seulement si l'on imposait au requérant certaines conditions» l'astreignant à favoriser, quant à l'emploi et quant aux possibilités commerciales, les membres des cinq bandes. Les conditions imposées au profit de groupes défavorisés du point de vue économique et social, généralement en raison d'une discrimination passée, et destinées à les aider à atteindre la parité avec d'autres secteurs de la population, s'appellent des programmes d'action positive.

On n'a pas soulevé devant cette cour la question de savoir si le Conseil des bandes est un organisme qui peut ester en justice. Quoi qu'il en soit, il est évident qu'il représente des personnes qui sont directement intéressées au projet et qui, suivant les règles de l'ERCB, auraient le droit d'intervenir à l'audience. Ces personnes pourraient comparaître devant cette cour si l'on apportait à la procédure les modifications qui s'imposent.

this decision that the tribal council was entitled to launch this appeal.

The members of the five Indian bands do not comprise the sole population of the area in the vicinity of the proposed project. Some Metis and white persons also live in the area. We are told that all of the people in the general area may be said to suffer economic, educational and social disadvantage when compared to other Albertans. In some of the communities in the area, unemployment rates exceed 50 per cent compared to an overall rate of 5 per cent for the province as a whole.

In applying to the Board under s. 43 of *The Oil and Gas Conservation Act*, Alsands indicated its readiness to include in its proposal provisions designed to assist the Indian population in adapting to the dramatic changes which the scheme involved, and this was apparent also from the attitude taken by Alsands at the public hearing before the Board, but in intervening at the Board's hearing the Athabasca Tribal Council insisted on the Board's approval being made conditional upon the incorporation of further provisions for the benefit of Indians in the area and for the assurance of their welfare under the altered conditions which would inevitably flow from the implementation of the plan. It is these provisions which have come to be collectively referred to as an "affirmative action" program. This so-called program proposed by the Tribal Council was for the most part phrased in general terms, but it is clear that its main objective was to afford the Indians insofar as conditions would allow, an equal opportunity with other inhabitants to participate in the tar sands plant undertaking.

The proposal to this end is described in the following terms in the Report to the Lieutenant Governor in Council filed by the Board after the hearing:

Alsands' proposed recruitment policies and procedures received general approval from interveners, but native communities wanted the applicant to establish specific goals and mechanisms for recruitment, training, counselling, and support of native business development.

Nous présumons donc, aux fins de la présente décision, que le conseil des bandes avait le droit de former cet appel.

Les membres des cinq bandes d'Indiens ne constituent pas la seule population de la région voisine de l'usine projetée. Des Métis et des blancs habitent également la région. On nous dit que tous les gens qui demeurent dans cette région peuvent être considérés comme désavantagés du point de vue économique, éducatif et social par rapport aux autres Albertains. Dans certaines localités de la région, le taux de chômage dépasse 50 pour cent comparativement à un taux global de 5 pour cent pour toute la province.

Dans sa demande au Conseil en vertu de l'art. 43 de *The Oil and Gas Conservation Act*, Alsands s'est dit prêt à inclure dans sa proposition des dispositions destinées à aider la population indienne à s'adapter aux changements bouleversants qu'allait apporter le projet. Cette intention se dégage également de l'attitude qu'a prise Alsands à l'audience publique devant le Conseil, néanmoins dans son intervention à l'audience publique le Conseil des bandes a demandé avec insistance que l'approbation du Conseil soit assortie de la condition que des dispositions supplémentaires soient ajoutées pour le bénéfice des Indiens de la région et pour assurer leur bien-être dans les nouvelles conditions qui résulteraient inévitablement de la mise en œuvre du projet. Ce sont ces dispositions que l'on qualifie collectivement de programme d'"action positive". Ce prétendu programme qu'a proposé le Conseil des bandes est rédigé en grande partie en termes généraux, mais il est évident qu'il a comme but principal de procurer aux Indiens, dans la mesure où les conditions le permettront la possibilité de participer, sur un pied d'égalité avec les autres habitants, au projet d'usine de traitement de sables bitumineux.

Voici comment est décrite la proposition à cet effet dans le rapport au lieutenant-gouverneur en conseil qu'a déposé le Conseil après l'audience:

[TRADUCTION] Les intervenants approuvaient de façon générale les politiques et procédures de recrutement que proposait Alsands, mais les collectivités autochtones voulaient que le requérant se fixe des buts précis et crée des mécanismes spécifiques en matière de recrutement, de formation, d'orientation professionnelle et d'appui au développement d'entreprises autochtones.

The Athabasca Tribal Council asked that Alsands establish a native employment office, and employ a native industrial co-ordinator to liaise with the native communities; that the federal government and Alsands finance full-time native recruiters for Fort Chipewyan, Fort MacKay, and other native communities; and that native communities be encouraged to run their own training programs with funding from the federal government. The Tribal Council also wanted Alsands to sponsor a native business opportunities program for a period of ten years from approval of the project.

The Department of Indian Affairs and Northern Development supported the position of the Tribal Council in the matter of affirmative action programs and also urged that contractual arrangements be made between Alsands and native communities. In fact the Department endorsed the recommendation that affirmative action programs be made a condition of the Board's approval of the plan. It is clear that the Board and Alsands were generally sympathetic to the plight of the Indians and looked with favour on the taking of steps to assimilate these native people into the new environment which the tar sands proposal would bring about, but, as will hereafter appear, I am of opinion that the "steps" recommended in the "affirmative action program" are beyond the powers of the Board.

In the course of the reasons for judgment which he delivered on behalf of the majority of the Court of Appeal, Mr. Justice Laycraft recognized that the approval of the Alsands project was initially governed by the provisions of *The Energy Resources Conservation Act*, 1971 (Alta.), c. 30, and by *The Oil and Gas Conservation Act*. It is the former Act which establishes the Board and controls its powers and procedures, and, like Mr. Justice Laycraft, I find it to be a central consideration in determining the issue before us to examine the purposes of the Act which are set forth in s. 2 thereof and which provide:

2. The purposes of this Act are

Le Conseil des bandes a demandé qu'Alsands établisse un bureau de placement pour les autochtones et qu'il engage un coordonnateur industriel des autochtones pour assurer la liaison avec les collectivités autochtones; que le gouvernement fédéral et Alsands paient des recruteurs à plein temps pour Fort Chipewyan, Fort MacKay et d'autres collectivités autochtones; et que les collectivités autochtones soient encouragées à mener leurs propres programmes de formation avec l'aide de fonds fédéraux. Le Conseil des bandes voulait en outre qu'Alsands parraine un programme de possibilités commerciales pour les autochtones pendant une période de dix ans à compter de l'approbation du projet.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a soutenu la position du Conseil des bandes relativement aux programmes d'action positive et a aussi insisté pour qu'il intervienne des ententes contractuelles entre Alsands et les collectivités autochtones. En fait, le ministère a prêté son appui à la recommandation que l'approbation du projet par le Conseil soit assortie de la condition de la mise en œuvre de programmes d'action positive. Il est évident que le Conseil et Alsands avaient en général de la sympathie pour la situation difficile des Indiens et qu'ils voyaient d'un œil favorable la prise de mesures tendant à faciliter l'intégration de ces autochtones dans le nouvel environnement qu'engendrerait l'usine de traitement de sables bitumineux, mais, comme on le verra plus loin, je suis d'avis que les «mesures» recommandées dans le cadre du «programme d'action positive» excèdent la compétence du Conseil.

Au cours des motifs de jugement qu'il a prononcés au nom de la majorité de la Cour d'appel, le juge Laycraft a reconnu que l'approbation du projet Alsands relevait en premier lieu des dispositions de *The Energy Resources Conservation Act*, 1971 (Alta), chap. 30, et de *The Oil and Gas Conservation Act*. La première de ces lois établit le Conseil et régit ses pouvoirs et procédures, et, comme le juge Laycraft, j'estime qu'il est primordial, pour trancher la question dont nous sommes saisis, d'examiner les objets de la Loi énoncés à l'art. 2 qui dispose:

[TRADUCTION] 2. La présente loi a pour objets

- (a) to provide for the appraisal of the reserves and productive capacity of energy resources and energy in Alberta,
- (b) to provide for the appraisal of the requirements for energy resources and energy in Alberta and of markets outside Alberta for Alberta energy resources or energy,
- (c) to effect the conservation of, and to prevent the waste of, the energy resources of Alberta,
- (d) to control pollution and ensure environment conservation in the exploration for, processing, development and transportation of energy resources and energy,
- (e) to secure the observance of safe and efficient practices in the exploration for, processing, development and transportation of the energy resources of Alberta,
- (f) to provide for the recording and timely and useful dissemination of information regarding the energy resources of Alberta, and
- (g) to provide agencies from which the Lieutenant Governor in Council may receive information, advice and recommendations regarding energy resources and energy.

It will be seen that the purposes of the Act are limited to matters concerning energy resources and energy in the Province of Alberta, considerations which govern the Board's jurisdiction. This becomes all the more apparent from a consideration of s. 24 of the Act which provides:

24. (1) The Board may, and at the request of the Lieutenant Governor in Council shall, at such places, at such times and in such manner as it considers advisable

- (a) make inquiries and investigations and prepare studies and reports on any matter within the purview of any Act administered by it relating to energy resources and energy, and
- (b) recommend to the Lieutenant Governor in Council such measures as it considers necessary or advisable in the public interest related to the exploration for, production, development, conservation, control, transportation, transmission, use and marketing of energy resources and energy.

(2) The Board may recommend to the Lieutenant Governor in Council the making of such arrangements as it considers desirable for co-operation with governmental or other agencies in or outside Alberta in respect of matters relating to energy resources and energy.

- a) de prévoir l'évaluation des réserves et du potentiel des ressources énergétiques et de l'énergie en Alberta,
- b) de prévoir l'évaluation des besoins de ressources énergétiques et d'énergie en Alberta ainsi que des débouchés hors de l'Alberta pour les ressources énergétiques ou l'énergie albertaines,
- c) de conserver les ressources énergétiques de l'Alberta et d'en prévenir le gaspillage,
- d) de contrôler la pollution et d'assurer la conservation de l'environnement face à l'exploration, le traitement, l'exploitation et le transport des ressources énergétiques et de l'énergie,
- e) d'assurer l'observation de pratiques sûres et efficaces en matière d'exploration, de traitement, d'exploitation et de transport des ressources énergétiques de l'Alberta,
- f) de prévoir l'enregistrement ainsi que la diffusion opportune et utile d'informations sur les ressources énergétiques de l'Alberta, et
- g) de prévoir des organismes desquels le lieutenant-gouverneur en conseil peut recevoir des renseignements, des conseils et des recommandations sur les ressources énergétiques et sur l'énergie.

On constate que les objets de la Loi se limitent à des questions relatives aux ressources énergétiques et à l'énergie dans la province de l'Alberta, considérations qui régissent la compétence du Conseil. Cela devient d'autant plus apparent quand on examine l'art. 24 de la Loi qui dispose:

[TRADUCTION] **24. (1)** Le Conseil peut, et à la demande du lieutenant-gouverneur en conseil doit, aux endroits, aux époques et de la manière qu'il estime appropriés

- a) recueillir des renseignements, tenir des enquêtes et préparer des études et des rapports sur toute question qui relève d'une loi dont il assure l'application et qui porte sur les ressources énergétiques et l'énergie, et
- b) recommander au lieutenant-gouverneur en conseil les mesures qu'il estime nécessaires ou appropriées dans l'intérêt public et qui se rapportent à l'exploration, à la production, à l'exploitation, à la conservation, au contrôle, au transport, à la transmission, à l'utilisation et à la mise en marché des ressources énergétiques et de l'énergie.

(2) Le Conseil peut recommander au lieutenant-gouverneur en conseil les dispositions qu'il juge souhaitables pour favoriser la collaboration avec des organismes gouvernementaux ou autres, albertains ou non, relativement aux questions en matière de ressources énergétiques et d'énergie.

In the same context it is essential to consider the "purposes" of *The Oil and Gas Conservation Act* as the Alsands' application is made pursuant to s. 43 of that Act. These purposes are set forth in s. 5 of the Act which provides:

5. The purposes of this Act are

(a) to effect the conservation of, and to prevent the waste of, the oil, gas and crude bitumen resources of Alberta,

(b) to secure the observance of safe and efficient practices in the locating, spacing, drilling, equipping, completing, reworking, testing, operating and abandonment of wells and in operations for the production of oil, gas and crude bitumen,

(b.1) to provide for the economic, orderly and efficient development in the public interest of the oil, gas and crude bitumen resources of Alberta,

(c) to afford each owner the opportunity of obtaining his share of the production of oil or gas from any pool or of crude bitumen from any oil sands deposit,

(d) to provide for the recording and the timely and useful dissemination of information regarding the oil, gas and crude bitumen resources of Alberta, and

(e) to control pollution above, at or below the surface in the drilling of wells and in operations for the production of oil, gas and crude bitumen and in other operations over which the Board has jurisdiction.

It will be seen that while these purposes, like those of *The Energy Resources Conservation Act*, relate to energy resources in the Province of Alberta, they are specifically directed to "the oil, gas and crude bitumen resources of Alberta", and it was accordingly appropriate that the Alsands' application for approval of tar sands plant should be initiated under s. 43 of the Act which reads:

43. (1) No scheme or operation for the recovery of oil sands, crude bitumen or products derived therefrom shall be proceeded with unless the Board, upon application, has approved it in accordance with this section.

(2) Upon receipt of an application pursuant to subsection (1), together with any information prescribed or

Dans ce même contexte il est essentiel d'examiner les «objets» de *The Oil and Gas Conservation Act*, compte tenu du fait que la demande d'Alsands a été faite en vertu de l'art. 43 de cette loi. Ces objets sont énoncés à l'art. 5 de la Loi qui dispose:

[TRADUCTION] 5. La présente loi a pour objets

a) de conserver les ressources de pétrole, de gaz et de bitume brut de l'Alberta et d'en prévenir le gaspillage,

b) d'assurer l'observation de pratiques sûres et efficaces dans la localisation, l'espacement, le forage, l'équipement, le parachèvement, la reprise, la vérification, l'exploitation et l'abandon de puits ainsi que dans les opérations en vue de la production de pétrole, gaz et bitume brut,

b.1) de prévoir l'exploitation de façon économique, systématique et efficace dans l'intérêt public des ressources de pétrole, de gaz et de bitume brut de l'Alberta,

c) d'accorder à chaque propriétaire la possibilité d'obtenir sa part de la production de pétrole ou de gaz de tout gisement ou de bitume brut de tout dépôt de sables pétrolifères,

d) de prévoir l'enregistrement ainsi que la diffusion opportune et utile d'informations sur les ressources de pétrole, de gaz et de bitume brut de l'Alberta, et

e) de contrôler la pollution au-dessus de la surface, à la surface ou au-dessous de la surface qui accompagne le forage de puits et les opérations en vue de la production de pétrole, de gaz ou de bitume brut ainsi que les autres opérations qui relèvent de la compétence du Conseil.

On constate que ces objets, comme ceux de *The Energy Resources Conservation Act*, bien que se rapportant aux ressources énergétiques dans la province de l'Alberta, visent spécifiquement «des ressources de pétrole, de gaz et de bitume brut de l'Alberta». Il convenait donc que la demande d'Alsands sollicitant l'approbation d'une usine de traitement de sables bitumineux soit présentée en vertu de l'art. 43 de la Loi dont voici le texte:

[TRADUCTION] 43. (1) Il est interdit de procéder à un projet ou à une entreprise pour la récupération de sables pétrolifères, de bitume brut ou de leurs dérivés à moins que sur demande, le Conseil ne l'ait approuvé conformément au présent article.

(2) Sur réception d'une demande fondée sur le paragraphe (1) accompagnée de tout renseignement que

required by the Board, the Board shall hold a hearing of the application and may, if so authorized by the Lieutenant Governor in Council, approve the scheme or operation proposed in the application, or make such other disposition of the application as it considers suitable.

(4) An approval granted under this section shall be subject to the terms and conditions therein prescribed and, without restricting the generality of the foregoing, may stipulate the period during which the approval will be in force and the maximum volume or rate of production of oil sands, crude bitumen or products derived therefrom.

As has been indicated, a hearing was duly held by the Board and after several weeks an extensive report was made to the Lieutenant Governor in Council which clearly reflected the Board's sympathy for and interest in the native peoples of the area but which failed to include the affirmative action program upon which the intervenant Tribal Council had insisted. In due course an appeal from the Board's recommendations as contained in this report was taken to the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta pursuant to s. 42(1) of *The Energy Resources Conservation Act* which reads:

42. (1) Subject to subsection (2), upon a *question of jurisdiction* or upon a question of law, an appeal lies from the Board to the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta. [The italics are my own.]

The question of jurisdiction involved in the appeal related to whether or not the Board was clothed with the authority to recommend the proposals entailed in the affirmative action programs. On behalf of the majority of the Court of Appeal, Mr. Justice Laycraft held that the provisions of the enabling statutes did not extend so as to include the area of social rehabilitation which the program envisaged for the Indians.

In asserting this appeal from that judgment the appellant has put the following points in issue:

1. That the Court of Appeal erred in holding that The Energy Resources Conservation Board did not have jurisdiction to prescribe the implementation of an "affirmative action" programme as a condition of the approv-

prescrit ou exige le Conseil, ce dernier tient une audience relativement à la demande et peut, si le lieutenant-gouverneur en conseil l'y autorise, soit approuver le projet ou l'entreprise proposé dans la demande, soit statuer sur la demande de toute autre manière qu'il juge appropriée.

(4) L'approbation accordée en vertu du présent article est soumise aux conditions qu'elle prescrit et, sans porter atteinte au caractère général de ce qui précède, l'approbation peut stipuler la période pendant laquelle elle sera en vigueur ou le volume ou rythme maximum de production de sables pétrolières, de bitume brut ou de leurs dérivés.

Comme je l'ai déjà indiqué, le Conseil a dûment tenu une audience et au bout de quelques semaines il a remis au lieutenant-gouverneur en conseil un rapport détaillé qui exprimait clairement la sympathie du Conseil pour les autochtones de la région ainsi que l'intérêt qu'il leur portait, mais le rapport ne comportait pas le programme d'action positive sur lequel avait insisté le Conseil des bandes intervenant. En temps voulu on a formé un appel à l'encontre des recommandations du Conseil contenues dans ce rapport devant la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta en vertu du par. 42(1) de *The Energy Resources Conservation Act* dont voici le texte:

[TRADUCTION] 42. (1) Sous réserve du paragraphe (2), sur une *question de compétence* ou de droit, appel peut être interjeté contre une décision du Conseil devant la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta. [Les italiques sont de moi.]

La question de compétence dont il s'agissait en appel était de savoir si le Conseil est investi du pouvoir de recommander les propositions que comportaient les programmes d'action positive. Au nom de la majorité de la Cour d'appel, le juge Laycraft a statué que la portée des dispositions des lois habilitantes ne s'étend pas au domaine du reclassement social, ce que le programme envisageait pour les Indiens.

En se pourvoyant contre cet arrêt, l'appellant invoque les moyens suivants:

[TRADUCTION] 1. Que la Cour d'appel a commis une erreur en statuant que The Energy Resources Conservation Board n'a pas compétence pour prescrire la mise en œuvre d'un programme d'action positive comme condi-

al of a tar sands plant, pursuant to s. 43 of The Oil and Gas Conservation Act.

2. That the Court of Appeal erred in holding that an affirmative action programme based on racial criteria would be in breach of The Individual Rights Protection Act.

As to the first point, I take the view, which I have perhaps indicated, that the Board's jurisdiction is governed and controlled by the statutes to which I have referred and in conformity with the purposes for which these statutes were enacted, that jurisdiction is limited to the regulation and control of the development of energy resources and energy in the Province of Alberta. The powers with which the Board is endowed are concerned with the natural resources of the area rather than with the social welfare of its inhabitants, and it would, in my view, require express language to extend the statutory authority so vested in the Board so as to include a program designed to lessen the age-old disadvantages which have plagued the native people since their first contact with civilization as it is known to the great majority of Albertans.

It is however true that the expenditure of four billion dollars in the creation of a new town and a new industry in an area formerly enjoyed exclusively by the native peoples undoubtedly presents new problems for those people and it may well be that some form of legislation could be devised and adopted to meet their needs. No such legislation appears to have been enacted in Alberta and in my opinion it is no compensation for this lack of authority to seek to apply legislation designed for the conservation of energy resources to the amelioration of social inequalities.

It will accordingly be apparent that I do not find any error in the judgment of the Court of Appeal holding that The Energy Resources Conservation Board did not have jurisdiction to prescribe the implementation of an "affirmative action" program as a condition of the approval of a tar sands plant pursuant to s. 43 of *The Oil and Gas Conservation Act*.

tion de l'approbation d'une usine de traitement de sables bitumineux en vertu de l'art. 43 de The Oil and Gas Conservation Act.

2. Que la Cour d'appel a commis une erreur en statuant qu'un programme d'action positive fondé sur des critères raciaux contreviendrait à The Individual Rights Protection Act.

Quant au premier moyen, je suis d'avis, et je l'ai peut-être déjà indiqué, que la compétence du Conseil relève des lois dont j'ai fait mention, qu'elle est régie par ces mêmes lois et que, conformément aux objectifs que visent ces lois, cette compétence se limite à la réglementation et au contrôle de l'exploitation des ressources énergétiques et de l'énergie dans la province de l'Alberta. Les pouvoirs dont le Conseil est investi visent les ressources naturelles de la région, non pas le bien-être social de ses habitants et, à mon avis, seule une disposition expresse permettrait d'étendre ce pouvoir dont la loi a investi le Conseil à un programme destiné à réduire les désavantages de longue date qui affligent les autochtones depuis leur premier contact avec la civilisation telle que la grande majorité des Albertains la connaissent.

Il est cependant vrai que la dépense de quatre milliards de dollars pour la création d'une nouvelle ville et d'une nouvelle industrie dans une région dont les autochtones avaient auparavant la jouissance exclusive présente sans doute de nouveaux problèmes pour ces derniers et il se peut fort bien que l'on pourrait élaborer et faire adopter une loi quelconque pour répondre à leurs besoins. Aucune loi de ce type ne paraît avoir été adoptée en Alberta et, à mon avis, on ne peut suppléer à cette absence de pouvoir en cherchant à faire appliquer une loi destinée à la conservation des ressources énergétiques pour porter remède à des inégalités sociales.

Il est donc évident que je ne vois aucune erreur dans l'arrêt de la Cour d'appel qui a statué que The Energy Resources Conservation Board n'a pas compétence pour prescrire la mise en œuvre d'un programme d'«action positive» comme condition de l'approbation d'une usine de traitement de sables bitumineux en vertu de l'art. 43 de *The Oil and Gas Conservation Act*.

In reaching the above conclusion I have not overlooked the argument of the appellant to the effect that the references to "the public interest" in s. 24(1)(b) of *The Energy Resources Conservation Act* and s. 5(b.1) of *The Oil and Gas Conservation Act* are of themselves a sufficient indication of the intention of the legislature to endow the Board with authority to recommend measures directed towards the development and control of the social welfare of the Indian people. As I have indicated, however, I do not feel that such an interpretation can be attributed to the enabling statutes which are exclusively concerned with the development of "energy resources and energy".

Notwithstanding all the above, there are grounds for thinking that Alsands, and indeed the Board itself, might possibly have gone further than they did in meeting the demands of the Indians had it not been for the fact that legal advice had been received to the effect that any provision made for the implementation of the program would have been held to be inoperative as being in conflict with the provisions of *The Individual's Rights Protection Act* of Alberta, 1972 (Alta.), c. 2. The Court of Appeal held that the program was based on racial criteria and it would thus be in breach of that statute and it is this finding which gives rise to the second point placed in issue by the appellant.

Having regard to the opinion which I have expressed concerning the first point, I do not consider that it is necessary for the determination of this appeal to deal at any length with the second issue raised by the appellant, but as it was made the subject of considerable argument on the appeal before this Court and as I reach a different conclusion from that of the Court of Appeal, I think it desirable to express my views separately.

The preamble to *The Individual's Rights Protection Act* contains the following recital:

WHEREAS it is recognized in Alberta as a fundamental principle and as a matter of public policy that all persons are equal in dignity and rights without regard to race, religious beliefs, colour, sex, age, ancestry or place of origin; . . .

En parvenant à cette conclusion, je n'ai pas négligé l'argument de l'appelant voulant que les mentions de «l'intérêt public» à l'al. 24(1)b) de *The Energy Resources Conservation Act* et à l'al. 5b.1) de *The Oil and Gas Conservation Act* constituent en soi une indication suffisante de l'intention de la législature de doter le Conseil du pouvoir de recommander des mesures pour l'amélioration et la réglementation du bien-être social du peuple indien. Comme je l'ai toutefois signalé, je n'estime pas que l'on puisse donner une telle interprétation aux lois habilitantes qui visent exclusivement l'exploitation des «ressources énergétiques et de l'énergie».

Nonobstant tout ce qui précède, n'eût été l'avis juridique selon lequel toute disposition prévoyant la mise en œuvre du programme serait jugée inopérante parce qu'incompatible avec *The Individual's Rights Protection Act* de l'Alberta, 1972 (Alta), chap. 2, il y a lieu de croire qu'Alsands et même le Conseil seraient peut-être allés encore plus loin pour satisfaire les demandes des Indiens. La Cour d'appel a statué que, fondé sur des critères raciaux, le programme contreviendrait donc à cette loi, conclusion qui donne lieu au second moyen invoqué par l'appelant.

Compte tenu de l'avis que j'ai formulé sur le premier moyen, je n'estime pas nécessaire pour trancher ce pourvoi de m'étendre sur le second moyen soulevé par l'appelant, mais comme on l'a considérablement débattu devant cette Cour et comme ma conclusion est différente de celle de la Cour d'appel, je crois qu'il est souhaitable d'exprimer séparément mon point de vue.

Le préambule de *The Individual's Rights Protection Act* contient l'exposé suivant:

[TRADUCTION] ATTENDU QU'il est reconnu en Alberta comme principe fondamental et comme politique générale que toutes les personnes sont égales quant à leur dignité et leurs droits indépendamment de la race, des croyances religieuses, de la couleur, du sexe, de l'âge, des ancêtres ou du lieu d'origine; . . .

It is contended on behalf of the respondent that implementation of the proposals contained in the affirmative action program would result in the preferment of Indians for employment in the Alsands tar sands plant or at least in certain aspects of the development envisaged by that plan. This contention is founded on the proposition that the benefits which the plan would confer on Indians would involve discrimination against non-Indians in the area in contravention of s. 6(1) of *The Individual's Rights Protection Act* which provides that:

6. (1) No employer or person acting on behalf of an employer shall

- (b) discriminate against any person with regard to employment or any term or condition of employment,

and it is also urged on behalf of the respondent that the terms of s. 7(1) of the same statute support the same contention and provide additional mechanics for the enforcement of s. 6. Section 7 of the statute reads as follows:

7. (1) No person shall use or circulate any form of application for employment or publish any advertisement in connection with employment or prospective employment or make any written or oral inquiry of an applicant,

- (a) that expresses either directly or indirectly any limitation, specification or preference as to the race, religious beliefs, colour, sex, age, ancestry or place of origin of any person, or
- (b) that requires an applicant to furnish any information concerning race, religious beliefs, colour, ancestry or place of origin.

(2) Subsection (1) does not apply with respect to a refusal, limitation, specification or preference based on a bona fide occupational qualification.

The core of this contention is concerned with that portion of s. 6(1)(b) which precludes any employer from discriminating against any person with regard to employment. Adoption of the respondent's contention would in my view mean that in the Province of Alberta it would be unlawful to pursue a policy favouring any individual or group of individuals on the ground that in so doing

On fait valoir pour le compte de l'intimé que la mise en œuvre des propositions contenues dans le programme d'action positive aurait pour effet de favoriser les Indiens pour les emplois dans l'usine de traitement de sables bitumineux d'Alsands ou du moins dans certains aspects de l'aménagement envisagé par ce plan. Cette prétention repose sur la proposition que l'attribution aux Indiens des bénéfices prévus au plan équivaldrait à une mesure discriminatoire à l'égard des non-Indiens dans la région, en violation du par. 6(1) de *The Individual's Rights Protection Act* qui dispose:

[TRADUCTION] 6. (1) Nul employeur ou nulle personne agissant pour son compte

- (b) ne doit pratiquer de discrimination à l'égard d'une personne relativement à l'emploi ou à une condition d'emploi.

On soutient en outre pour le compte de l'intimé que le par. 7(1) de la même loi appuie également cette prétention et prévoit un mécanisme supplémentaire pour l'application de l'art. 6. Voici le texte de l'art. 7:

[TRADUCTION] 7. (1) Nul ne doit employer ou faire circuler une formule de demande d'emploi ou publier une annonce relativement à un emploi ou un emploi éventuel ou poser à un postulant, soit par écrit, soit oralement, une question,

- a) qui exprime directement ou indirectement une restriction, précision ou préférence quant à la race, les croyances religieuses, la couleur, le sexe, l'âge, les ancêtres ou le lieu d'origine de qui que ce soit, ou
- b) qui oblige un postulant à fournir un renseignement quelconque sur sa race, ses croyances religieuses, sa couleur, ses ancêtres ou son lieu d'origine.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à un refus, une restriction, une précision ou une préférence fondés sur une qualité légitimement requise pour l'emploi.

Cette prétention porte essentiellement sur la partie de l'al. 6(1)b) qui interdit à tout employeur la pratique de discrimination à l'égard d'une personne relativement à un emploi. Adopter la prétention de l'intimé signifierait à mon avis que dans la province de l'Alberta il serait illégal de suivre une politique tendant à favoriser un individu ou un groupe, puisque d'autres individus deviendraient

other individuals would be discriminated against. This theory has been characterized as "reverse discrimination" and it has been considered in the United States Supreme Court where it has met with differing treatment in the case of *Regents of the University of California v. Bakke*², where a special admission program applying to "economically and/or educationally disadvantaged" ... members of a 'minority group' "was held to be invalid, and the case of the *United Steelworkers of America v. Weber*³ where an affirmative action program was upheld.

I find no material assistance in a consideration of these American authorities because each of them is dealing with a situation fundamentally different from that facing the Athabaskan Indians.

In the present case what is involved is a proposal designed to improve the lot of the native peoples with a view to enabling them to compete as nearly as possible on equal terms with other members of the community who are seeking employment in the tar sands plant. With all respect, I can see no reason why the measures proposed by the "affirmative action" programs for the betterment of the lot of the native peoples in the area in question should be construed as "discriminating against" other inhabitants. The purpose of the plan as I understand it is not to displace non-Indians from their employment, but rather to advance the lot of the Indians so that they may be in a competitive position to obtain employment without regard to the handicaps which their race has inherited.

I have already referred to the preamble of *The Individual's Rights Protection Act* and in this regard I adopt the view expressed by Mr. Justice Morrow in the course of his dissenting reasons in the Court of Appeal where he said:

I am fortified in my approach by what I read from the preamble, which as my brother Laycraft has observed can be useful in indicating the purpose of the Act, remembering always those cautionary limitations put on such approach as he sets forth in his reasons. Of particular significance in my opinion is the use of the words 'all persons are equal in dignity and rights without regard to

alors victimes de discrimination. Il s'agit là de ce qu'on a appelé la théorie de la «discrimination inverse». La Cour suprême des États-Unis s'est penchée sur cette question, y apportant des réponses différentes dans les arrêts *Regents of the University of California v. Bakke*², où l'on a jugé invalide un programme d'admission spéciale à l'intention des [TRADUCTION] «membres désavantagés du point de vue économique et/ou éducatif d'un groupe minoritaire» ..., et *United Steelworkers of America v. Weber*³, où fut approuvé un programme d'action positive.

L'étude de ces arrêts américains ne m'est pas d'un grand secours, car chacun d'eux porte sur une situation qui diffère foncièrement de celle à laquelle ont à faire face les Indiens de l'Athabasca.

En l'espèce il s'agit d'une proposition destinée à améliorer le sort des autochtones afin de leur permettre de faire concurrence, autant que possible sur un pied d'égalité avec eux, aux autres membres de la collectivité qui cherchent un emploi à l'usine de traitement de sables bitumineux. Avec égards, je ne vois aucune raison pour laquelle on devrait conclure à l'existence de "mesures discriminatoires à l'égard" d'autres habitants dans les propositions que comportent les programmes d'«action positive» pour l'amélioration du sort des autochtones de la région en question. L'objet du plan, si je le comprends bien, n'est pas de chasser les non-Indiens de leurs emplois, mais plutôt d'améliorer le sort des Indiens pour qu'ils soient en mesure d'obtenir des emplois malgré les handicaps dont ceux de leur race ont hérité.

Je me suis déjà référé au préambule de *The Individual's Rights Protection Act* et j'adopte à cet égard l'avis qu'a formulé le juge Morrow de la Cour d'appel dans ses motifs de dissidence où il dit:

[TRADUCTION] Je trouve un appui supplémentaire pour ma façon d'aborder la question dans ce qui ressort du préambule qui, comme l'a fait remarquer mon collègue Laycraft, peut être une indication utile de l'objet de la Loi, à condition de toujours garder à l'esprit les précautions à prendre dans cette façon de procéder, précautions que le juge Laycraft expose dans ses motifs.

² 98 S. Ct. 2733 (1978).

³ 99 S. Ct. 2721 (1979).

² 98 S. Ct. 2733 (1978).

³ 99 S. Ct. 2721 (1979).

race'. If these high sounding words have any meaning and significance at all, surely one cannot read the statute in a way to result in or to have the effect of reaching the very opposite effect to the declared purpose.

It will accordingly be seen that as to the second point placed in issue by the appellant, I am of opinion that the Court of Appeal was in error in holding that an affirmative action program based on racial criteria would be in breach of *The Individual's Rights Protection Act*.

In the result, I agree with the reasons for judgment of Mr. Justice Laycraft in respect of the first issue but differ from the majority of the Court of Appeal in the conclusion reached on the second issue.

In view of all the above, I would dismiss this appeal but, like the Court of Appeal, I would award no costs.

The judgment of Martland, Beetz, Estey, Chouinard and Lamer JJ. was delivered by

LAMER J.—I have had the advantage of reading the opinion set out by my brother Ritchie. For the reasons given by him I agree that there is no error in the judgment of the Court of Appeal holding that the Energy Resources Conservation Board did not have jurisdiction to prescribe the implementation of an "affirmative action program" as a condition of the approval of a tar sands plant pursuant to s. 43 of *The Oil and Gas Conservation Act*. As this conclusion disposes of the appeal we need not pronounce upon the question whether the proposed "affirmative action program" would, if implemented, involve discrimination against non-Indians in contravention of s. 6(1) of *The Individual's Rights Protection Act*. Furthermore, I find support in choosing not to do so in the fact that, immediately after the Court of Appeal's decision, the Alberta Legislature, reacting to the concerns voiced by Mr. Justice Morrow of that Court (reiterated by our brother Ritchie and which I earnestly share), amended *The Individual's Rights Protection Act*, 1972 (Alta.), c. 2, by 1980 (Alta.), c. 27, (proclaimed in force on September 1, 1980) enact-

L'emploi des mots "toutes les personnes sont égales quant à leur dignité et leurs droits indépendamment de la race" prend, à mon avis, une importance particulière. Pour peu que ces mots ronflants aient une signification, on ne peut sûrement pas interpréter la loi de manière à lui donner un effet diamétralement opposé à ce qu'elle dit être son objet.

Quant au second moyen soulevé par l'appellant, je suis donc d'avis que la Cour d'appel a commis une erreur en statuant qu'un programme d'action positive fondé sur des critères raciaux contreviendrait à *The Individual's Rights Protection Act*.

En définitive, je souscris aux motifs de jugement du juge Laycraft quant au premier moyen, mais ma conclusion sur le second est différente de celle de la majorité de la Cour d'appel.

Compte tenu de ce qui précède, je suis d'avis de rejeter ce pourvoi, mais, comme la Cour d'appel, je suis d'avis de ne pas adjuger de dépens.

Version française du jugement des juges Martland, Beetz, Estey, Chouinard et Lamer rendu par

LE JUGE LAMER—J'ai eu l'avantage de lire l'avis de mon collègue le juge Ritchie. Pour les motifs qu'il expose je suis d'accord que la Cour d'appel n'a pas commis d'erreur en statuant que le Energy Resources Conservation Board n'a pas compétence pour prescrire la mise en œuvre d'un «programme d'action positive» comme condition de l'approbation d'une usine de traitement de sables bitumineux en vertu de l'art. 43 de *The Oil and Gas Conservation Act*. Comme cette conclusion tranche l'appel, nous n'avons pas à nous prononcer sur la question de savoir si la mise en œuvre du «programme d'action positive» que l'on envisageait équivaldrait à une mesure discriminatoire à l'égard des non-Indiens en violation du par. 6(1) de *The Individual's Rights Protection Act*. De plus, j'appuie mon abstention sur le fait que, immédiatement après l'arrêt de la Cour d'appel, la Législature de l'Alberta, réagissant aux inquiétudes exprimées par le juge Morrow de ladite cour et qu'a reprises notre collègue Ritchie (inquiétudes que je partage d'emblée), a modifié *The Individual's Rights Protection Act*, 1972 (Alta), chap. 2

ing a mechanism for "affirmative actions programs" when needed.

By that amendment, s. 11.1 was added to the Act:

11.1 (1) The Lieutenant Governor in Council may make regulations

(a) exempting a person, class of persons or group of persons, or the Crown or any agent or servant of the Crown, from the operation of this Act or any of the provisions of it,

(b) authorizing the undertaking by a person, class of persons or group of persons, or by the Crown or any servant or agent of the Crown, of programs that, in the absence of the authorization, would contravene this Act, and

(c) respecting the procedure to be followed by the Commission in carrying out its functions under this Act.

(2) The Lieutenant Governor in Council may by regulation delegate to the Commission any of his powers under subsection (1).

(3) A regulation made under subsection (1)(a) or (b) may

(a) be specific or general in its application, and

(b) provide that the exemption or authorization that it grants is subject to any terms and conditions that the Lieutenant Governor in Council or the Commission, as the case may be, considers advisable.

I would dismiss the appeal.

Appeal dismissed.

Solicitors for the appellant: Walsh Young, Calgary.

Solicitors for the respondents Amoco Canada Petroleum Company Ltd., Chevron Standard Limited, Dome Petroleum Limited, Gulf Canada Resources Inc., Hudson's Bay Oil and Gas Company Limited, Pacific Petroleums Limited, Petrofina Canada Ltd., Shell Canada Resources Limited and Shell Explorer Limited: Jones, Black, Calgary.

Solicitor for the respondent the Energy Resources Conservation Board: M. J. Bruni, Calgary.

Solicitor for the intervener the Attorney General for the Province of Alberta: W. Henkel, Edmonton.

en adoptant 1980 (Alta), chap. 27 (entrée en vigueur: le 1^{er} septembre 1980), qui prévoit, au besoin, un mécanisme pour les «programmes d'action positive».

Cette modification a ajouté l'art. 11.1 à la Loi. En voici le texte:

[TRADUCTION] **11.1** (1) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut adopter des règlements

a) qui exemptent une personne, une catégorie ou un groupe de personnes, ou la Couronne ou tout mandataire ou employé de la Couronne, de l'application de la présente loi ou d'une de ses dispositions,

b) qui autorisent une personne, une catégorie ou un groupe de personnes, ou la Couronne ou tout employé ou mandataire de la Couronne, à mettre sur pied des programmes qui, sans l'autorisation, contreviendraient à la présente loi, et

c) relativement à la procédure que doit suivre la Commission dans l'exercice de ses fonctions en vertu de la présente loi.

(2) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement, déléguer à la Commission tout pouvoir que lui confère le paragraphe (1).

(3) Un règlement adopté en vertu de l'alinéa (1)a) ou b) peut

a) être d'application spécifique ou générale, et

b) prévoir que l'exemption ou l'autorisation qu'il accorde est soumise à toutes les conditions que le lieutenant-gouverneur en conseil ou la Commission, selon le cas, juge appropriées.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Pourvoi rejeté.

Procureurs de l'appellant: Walsh Young, Calgary.

Procureurs des intimées Compagnie de pétrole Amoco Canada Ltée, Chevron Standard Limited, Dome Petroleum Limited, Gulf Canada Resources Inc., Hudson's Bay Oil and Gas Company Limited, Pacific Petroleums Limited, Petrofina Canada Ltd., Shell Canada Resources Limited et Shell Explorer Limited: Jones, Black, Calgary.

Procureur de l'intimé le Energy Resources Conservation Board: M. J. Bruni, Calgary.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la province de l'Alberta: W. Henkel, Edmonton.