

IN THE MATTER OF the National Energy Board Act;

AND IN THE MATTER OF an application by Canadian Arctic Gas Pipeline Limited for a certificate of public convenience and necessity for the construction and operation of a natural gas pipeline, under File No. 1555-C46-1;

AND IN THE MATTER OF applications by Foothills Pipe Lines Ltd., Westcoast Transmission Company Limited and The Alberta Gas Trunk Line (Canada) Limited for certificates of public convenience and necessity for the construction and operation of certain natural gas pipelines, under File Nos. 1555-F2-3, 1555-W5-49 and 1555-A34-1;

AND IN THE MATTER OF an application by Alberta Natural Gas Company Ltd. for a certificate of public convenience and necessity for the construction and operation of certain extensions to its natural gas pipeline, under File No. 1555-A2-10;

AND IN THE MATTER OF a submission by The Alberta Gas Trunk Line Company Limited, under File No. 1555-A5-2;

AND IN THE MATTER OF an application by the National Energy Board pursuant to section 28(4) of the Federal Court Act.

The Committee for Justice and Liberty, The Consumers' Association of Canada, Canadian Arctic Resources Committee *Appellants*;

and

The National Energy Board, Canadian Arctic Gas Pipeline Limited and The Attorney General of Canada *et al. Respondents*.

1976: March 8, 9 and 10; 1976: March 11.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson and de Grandpré JJ.

DANS L'AFFAIRE DE la Loi sur l'Office national de l'énergie;

ET DANS L'AFFAIRE D'une demande présentée sous la cote 1555-C46-1 par Pipeline de gaz arctique canadien Limitée en vue d'obtenir un certificat de commodité et nécessité publiques pour la construction et l'exploitation d'un pipe-line pour le transport du gaz naturel;

ET DANS L'AFFAIRE DES demandes présentées sous les cotes 1555-F2-3, 1555-W5-49 et 1555-A34-1 par Foothills Pipe Lines Ltd., Westcoast Transmission Company Limited et Alberta Gas Trunk Line (Canada) Limited en vue d'obtenir des certificats de commodité et nécessité publiques pour la construction et l'exploitation de certains pipe-lines pour le transport du gaz naturel;

ET DANS L'AFFAIRE D'une demande présentée sous la cote 1555-A2-10 par Alberta Natural Gas Company Ltd., en vue d'obtenir un certificat de commodité et nécessité publiques pour la construction et l'exploitation de certaines extensions à son pipe-line pour le transport du gaz naturel;

ET DANS L'AFFAIRE D'une requête présentée par Alberta Gas Trunk Line Company Limited sous la cote 1555-A5-2;

ET DANS L'AFFAIRE D'une demande présentée par l'Office national de l'énergie en vertu de l'article 28(4) de la Loi sur la Cour fédérale.

Committee for Justice and Liberty, L'Association des consommateurs du Canada et Canadian Arctic Resources Committee *Appellants*;

et

L'Office national de l'énergie, Pipeline de gaz arctique canadien Limitée et le procureur général du Canada *et autres. Intimés*.

1976: 8, 9 et 10 mars; 1976: 11 mars.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson et de Grandpré.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Administrative law — Judicial review — Boards and tribunals — Natural justice — Bias or apprehended bias — Application for certificate of public necessity — National Energy Board Act, R.S.C. 1970, c. N-6, s. 44.

The issue in this appeal arose in connection with the organization of hearings by the National Energy Board to consider competing applications for a Mackenzie Valley pipeline, *i.e.* applications for a certificate of public convenience and necessity under s. 44 of the *National Energy Board Act*, R.S.C. 1970, c. N-6. The Board assigned Mr. Crowe, Chairman of the Board, and two other of its members to be the panel to hear the applications. The appellants were recognised by the Board as "interested persons" under s. 45 of the Act. The appellants objected to the participation of Mr. Crowe as a member of the panel because of reasonable apprehension or reasonable likelihood of bias: Mr. Crowe became Chairman and Chief Executive Officer of the National Energy Board on October, 15, 1973. Immediately prior to that date he was president of the Canada Development Corporation, having assumed that position late in 1971 after first having been a provisional director following the enactment of the *Canada Development Corporation Act*, 1971 (Can.), c. 49. The objects of that Corporation included assisting in business and economic development and investing in shares, securities, ventures, enterprises and property to that end. As Corporation president and as its representative Mr. Crowe was associated with the Gas Arctic-Northwest Project Study Group which considered the physical and economic feasibility of a northern natural gas pipeline to bring natural gas to southern markets. The Agreement setting up the Study Group brought together two groups of companies which merged their efforts and pursuant to the agreement set up two companies of which Canadian Arctic Gas Pipeline Limited was one. Mr. Crowe was an active participant in the Study Group as a member of its Management Committee and a member and subsequently vice-chairman of its Finance, tax and accounting committee and during his period of membership of the Management Committee he participated in the seven meetings held during that time and joined in a unanimous decision of the Committee on June 27, 1973, respecting the ownership and routing of a Mackenzie Valley pipeline. The Canada Development Corporation remained a full participant in the Study Group until long after the applications were made for certificates of public convenience and necessity and until after the hearings had commenced, in effect to the time of the

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Offices et tribunaux — Justice naturelle — Partialité ou crainte de partialité — Demande de certificat de nécessité publique — Loi sur l'Office national de l'énergie, S.R.C. 1970, c. N-6, art. 44.

La question en litige dans le présent pourvoi a été soulevée à l'occasion de la préparation des audiences devant l'Office national de l'énergie pour l'examen des demandes en conflit au sujet d'un pipe-line dans la vallée du Mackenzie. Il s'agissait de demandes de certificats de commodité et de nécessité publiques en vertu de l'art. 44 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. L'Office désigna M. Crowe, son président, et deux de ses membres pour entendre les demandes. Les appelants ont été reconnus par l'Office comme des «personnes intéressées» en vertu de l'art. 45 de la Loi. Les appelants se sont opposés à ce que M. Crowe siège en l'instance parce qu'il pouvait y avoir une cause raisonnable de crainte ou une probabilité raisonnable de partialité: Crowe est devenu président et fonctionnaire exécutif en chef de l'Office national de l'énergie le 15 octobre 1973. Jusqu'à cette date, il était président de la Corporation de développement du Canada, poste qu'il occupait depuis la fin de 1971, après avoir été un des administrateurs provisoires à la suite de l'adoption de la *Loi sur la Corporation de développement du Canada*, 1971 (Can.), c. 49. Les objets de la Corporation comprenaient l'aide aux entreprises et au développement économique et des investissements à cette fin dans des actions, valeurs, initiatives, entreprises et biens. En qualité de président et de représentant de la Corporation, M. Crowe fut membre du Gas Arctic-Northwest Project Study Group qui étudia la praticabilité physique et économique d'un pipe-line de gaz naturel reliant le grand nord au sud du pays. La Convention mettant sur pied le groupe d'étude réunissait deux groupes de compagnies qui mirent en commun leurs efforts et, conformément à la convention, créèrent deux compagnies dont l'une était Pipe-line de gaz arctique canadien Limitée. M. Crowe participait activement au groupe d'étude en qualité de membre de son comité de direction et comme membre et subséquemment comme vice-président du comité des finances, des impôts et de la comptabilité; à titre de membre du comité de direction, il a assisté aux sept réunions tenues par le comité pendant cette période et il a participé à la décision unanime de ce dernier le 27 juin 1973, concernant la propriété et le tracé du pipe-line de la vallée du MacKenzie. La Corporation de développement du Canada a continué de participer à part entière au groupe d'étude longtemps après le dépôt des demandes

reference of the question of reasonable apprehension of bias in Mr. Crowe to the Federal Court of Appeal. Further, during the period of Mr. Crowe's association with the Study Group as the representative of the Canada Development Corporation the latter contributed \$1,200,000 to the Study Group as its share of expenses. The National Energy Board referred to the Federal Court of Appeal the following question, "Would the Board err in rejecting the objection and in holding that Mr. Crowe was not disqualified from being a member of the panel on grounds of reasonable apprehension or reasonable likelihood of bias?" pursuant to the Federal Court Act, 1970-71-72 (Can.), c. 1, s. 28(4). That Court answered in the negative.

Held (Martland, Judson and de Grandpré JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Laskin C.J. and Ritchie, Spence, Pigeon and Dickson JJ.: In dealing with applications under s. 44 of the *National Energy Board Act*, the function of the Board is quasi-judicial, or, at least, is a function which the Board must discharge in accordance with the rules of natural justice: and if not necessarily the full range of such rules as would apply to a Court (though the Board is a court of record under s. 10 of the Act) certainly to a degree that would reflect integrity of its proceedings and impartiality in the conduct of those proceedings. A reasonable apprehension of bias arises where there exists a reasonable probability that the judge might not act in an entirely impartial manner. The issue in this situation was not one of actual bias. Thus the facts that Mr. Crowe had nothing to gain or lose either through his participation in the Study Group or in making decisions as chairman of the National Energy Board and that his participation in the Study Group was in a representative capacity became irrelevant. The participation of Mr. Crowe in the discussions and decisions leading to the application by Canadian Arctic Gas Pipeline Limited for a certificate did however give rise to a reasonable apprehension, which reasonably well-informed persons could properly have, of a biased appraisal and judgment of the issues to be determined. The test of probability or reasoned suspicion of bias, unintended though the bias may be, is grounded in the concern that there be no lack of public confidence in the impartiality of adjudicative agencies, and emphasis is added to this concern in this case by the fact that the Board is to have regard for the public interest.

Per Martland, Judson and de Grandpré JJ. dissenting: The proper test to be applied was correctly expressed by

de certificat de commodité et nécessité publiques et après l'ouverture des audiences, en fait, jusqu'à ce que la question relative à la crainte de partialité de la part de M. Crowe soit soumise à la Cour d'appel fédérale. En outre, durant la période où M. Crowe a participé au groupe d'étude, à titre de représentant de la Corporation de développement du Canada, celle-ci a contribué 1.2 million de dollars aux dépenses occasionnées par les activités du groupe d'étude. Conformément à la *Loi sur la Cour fédérale*, 1970-1971-1972 (Can.), c. 1, art. 28(4), l'Office national de l'énergie a déféré la question suivante à la Cour d'appel fédérale: «l'Office ferait-il erreur en rejetant les objections et en statuant que M. Crowe n'est pas inhabile à faire partie du comité pour cause de crainte ou probabilité raisonnable de partialité»? Cette Cour a répondu par la négative.

Arrêt (les juges Martland, Judson et de Grandpré étant dissidents): Le pourvoi doit être accueilli.

Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Spence, Pigeon et Dickson: Le rôle de l'Office, lorsqu'il se prononce sur une demande présentée en vertu de l'art. 44 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, est quasi judiciaire ou, du moins, doit être exercé conformément aux principes de justice naturelle; et s'il n'est pas nécessairement soumis à toutes les règles qui s'appliquent à un tribunal (bien que l'Office soit une cour d'archives en vertu de l'art. 10 de la Loi) il l'est certainement à un degré suffisant pour être tenu de manifester l'intégrité de sa procédure et son impartialité. Il y a crainte raisonnable de partialité lorsqu'il y a une probabilité raisonnable que le juge n'agisse pas de manière tout à fait impartiale. Aucune question de partialité réelle n'est soulevée en l'espèce. Le fait que M. Crowe n'avait rien à gagner ni à perdre, en participant au groupe d'étude ou en rendant des décisions en qualité de président de l'Office national de l'énergie et qu'il participait au groupe d'étude en qualité de représentant n'est pas pertinent. La participation de M. Crowe aux discussions et décisions menant à la demande faite par Pipeline de gaz arctique canadien Limitée en vue d'obtenir un certificat a pu donner naissance, chez des personnes assez bien renseignées, à une crainte raisonnable de partialité dans l'appréciation des questions à trancher. Ce critère de probabilité ou crainte raisonnable de partialité, quelque involontaire que soit cette partialité, se fonde sur la préoccupation qu'il ne faut pas que le public puisse douter de l'impartialité des organismes ayant un pouvoir décisionnel et cette préoccupation se retrouve en l'espèce puisque l'Office est tenu de prendre en considération l'intérêt du public.

Les juges Martland, Judson et de Grandpré, dissidents: La Cour d'appel a défini avec justesse le critère

the Court of Appeal. The apprehension of bias must be a reasonable one, held by reasonable and right minded persons, applying themselves to the question and obtaining thereon the required information, the test of "what would an informed person, viewing the matter realistically and practically—conclude?" There is no real difference between the expression found in the decided cases "reasonable apprehension of bias", "reasonable suspicion of bias" or "real likelihood of bias" but the grounds for the apprehension must be substantial. The question of bias in a member of a court of justice cannot be examined in the same light as that in a member of an administrative tribunal entrusted with an administrative discretion. While the basic principle that natural justice must be rendered is the same its application must take into account the special circumstances of the tribunal. By its nature the National Energy Board must be staffed with persons of experience and expertise. The considerations which underlie its operations are policy oriented. The basic principle in matters of bias must be applied in the light of the circumstances of the case at bar. The Board is not a court nor is it a quasi-judicial body. In hearing the objection of interested parties and in performing its statutory function the Board has the duty to establish a balance between the administration of policies which they are duty bound to apply and the protection of the various interests spelled out in s. 44 of the Act. In reaching its decision the Board draws upon its experience, upon that of its own experts and upon that of all agencies of the Government of Canada. The Board is not and cannot be limited to deciding the matter on the sole basis of the representations made before it. In the circumstances of the case the Court of Appeal rightly concluded that no reasonable apprehension of bias by reasonable, right minded and informed persons exists.

[*Ghirardosi v. Minister of Highways for British Columbia*, [1966] S.C.R. 367; *Blanchette v. C.I.S. Ltd.*, [1973] S.C.R. 833; *Szilard v. Szasz*, [1955] S.C.R. 3 referred to.]

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal¹ which answered in the negative a question referred to it by the National Energy Board. Appeal allowed, Martland, Judson, and de Grandpré JJ. dissenting.

¹ [1976] 2 F.C. 20.

applicable. La crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. Ce critère consiste à se demander «à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question . . . de façon réaliste et pratique?». Il n'y a pas de différence véritable entre les expressions que l'on retrouve dans la jurisprudence, qu'il s'agisse de «crainte raisonnable de partialité», «de soupçon raisonnable de partialité», ou «de réelle probabilité de partialité», mais les motifs de crainte doivent être sérieux. La question de la partialité ne peut être examinée de la même façon dans le cas d'un membre d'un tribunal judiciaire que dans le cas d'un membre d'un tribunal administratif que la loi autorise à exercer ses fonctions de façon discrétionnaire. Le principe fondamental est le même: la justice naturelle doit être respectée. En pratique cependant, il faut prendre en considération le caractère particulier du tribunal. De par la nature même de l'organisme, les membres de l'Office national de l'énergie doivent être expérimentés et compétents. Les considérations sur lesquelles se fondent ses activités sont d'ordre politique. Le principe fondamental régissant les questions de partialité doit s'appliquer à la lumière des circonstances en l'espèce. L'Office n'est pas un tribunal judiciaire ni un organisme quasi judiciaire. En étudiant les objections des parties intéressées et en exerçant les fonctions que lui a attribuées la loi, l'Office est tenu de maintenir l'équilibre entre les lignes de conduite qu'il a l'obligation d'appliquer et la protection des différents intérêts mentionnés à l'art. 44 de la Loi. Pour parvenir à une décision, l'Office se fonde sur son expérience, sur celle de ses experts et celle de tous les organismes du gouvernement du Canada. Il est évident que l'Office ne peut être obligé de se fonder uniquement sur les représentations qui lui sont faites pour trancher la question. Compte tenu des circonstances en l'espèce, la Cour d'appel a eu raison de conclure que des personnes sensées, raisonnables et bien informées ne pouvaient avoir de crainte raisonnable de partialité.

[Arrêts mentionnés: *Ghirardosi c. Le Ministre de la Voirie de la Colombie-Britannique*, [1966] R.C.S. 367; *Blanchette c. C.I.S. Ltd.*, [1973] R.C.S. 833; *Szilard c. Szasz*, [1955] R.C.S. 3.]

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale¹ qui a répondu par la négative à une question déferée par l'Office national de l'énergie. Pourvoi accueilli, les juges Martland, Judson et de Grandpré étant dissidents.

¹ [1976] 2 C.F. 20.

Ian Binnie, and R. J. Sharpe, for the appellants.

Hyman Soloway, Q.C., and R. D. McGregor, for the National Energy Board.

G. W. Ainslie, Q.C., for the Attorney General of Canada.

D. M. M. Goldie, Q.C., for Canadian Arctic Gas Pipeline Ltd.

R. J. Gibbs, Q.C., and G. J. Gorman, Q.C., for Foothills Pipe Lines Ltd.

John Hopwood, Q.C., for Alberta Gas Trunk Line Co. Ltd.

W. G. Burke-Robertson, Q.C., for Alberta Gas Trunk Line (Canada) Ltd.

B. A. Crane, for Trans-Canada Pipelines Ltd.

J. R. Smith, Q.C., for Alberta Natural Gas Co. Ltd.

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

THE CHIEF JUSTICE—On March 11, 1976, this Court gave judgment in an appeal from a decision of the Federal Court of Appeal which answered in the negative a question referred to it by the National Energy Board pursuant to s. 28(4) of the *Federal Court Act*, 1970-71-72 (Can.), c. 1. The question so referred was as follows:

Would the Board err in rejecting the objections and in holding that Mr. [Marshall] Crowe was not disqualified from being a member of the panel on grounds of reasonable apprehension or reasonable likelihood of bias?

This Court allowed the appeal, set aside the decision of the Federal Court of Appeal and declared that the question should be answered in the affirmative. It stated in its formal judgment on March 11, 1976 that reasons of the majority and dissenting judges would be delivered later. The reasons of the majority now follow.

The issue referred to the Federal Court of Appeal and which came by leave to this Court arose in connection with the organization of hearings by the National Energy Board to consider

Ian Binnie, et R. J. Sharpe, pour les appelants.

Hyman Soloway, c.r., et R. D. McGregor, pour l'Office national de l'énergie.

G. W. Ainslie, c.r., pour le procureur général du Canada.

D. M. M. Goldie, c.r., pour Pipeline de gaz arctique canadien Limitée.

R. J. Gibbs, c.r., et G. J. Gorman, c.r., pour Foothills Pipe Lines Ltd.

John Hopwood, c.r., pour Alberta Gas Trunk Line Co. Ltd.

W. G. Burke-Robertson, c.r., pour Alberta Gas Trunk Line (Canada) Ltd.

B. A. Crane, pour Trans-Canada Pipelines Ltd.

R. J. Smith, c.r., pour Alberta Natural Gas Co. Ltd.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Ritchie, Spence, Pigeon et Dickson a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—Le 11 mars 1976, cette Cour a rendu jugement sur le pourvoi à l'encontre de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale qui a répondu négativement à la question déférée par l'Office national de l'énergie, en vertu du par. (4) de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, 1970-71-72 (Can.), c. 1. La question déférée est la suivante:

L'Office ferait-il erreur en rejetant les objections et en statuant que M. [Marshall] Crowe n'est pas inhabile à faire partie du comité pour cause de crainte ou probabilité raisonnable de partialité?

Cette Cour a accueilli le pourvoi, infirmé l'arrêt de la Cour d'appel fédérale et statué qu'il fallait répondre affirmativement à la question. Le jugement du 11 mars 1976 précisait que les motifs de la majorité et des juges dissidents seraient remis plus tard. Voici les motifs de la majorité.

La question déférée à la Cour d'appel fédérale et, sur autorisation, soumise à cette Cour, a été soulevée à l'occasion de la préparation des audiences devant l'Office national de l'énergie pour l'exa-

competing applications for a Mackenzie Valley pipeline, that is, applications for a certificate of public convenience and necessity under s. 44 of the *National Energy Board Act*, R.S.C. 1970, c. N-6. One of the applications, filed on March 21, 1974 by Canadian Arctic Gas Pipeline Limited was in respect of a proposed natural gas pipeline and associated works to move natural gas in an area of the Northwest Territories (the Mackenzie River Delta and Beaufort Basin) to markets in southern Canada and also to move natural gas in Alaska to markets in other states of the United States. This application was supplemented by other material filed on January 23, 1975, on March 10, 1975 and on May 8, 1975. The competing application, filed in March, 1975 by Foothills Pipe Lines Ltd., was for a natural gas pipeline to move natural gas only from the area in the Northwest Territories, mentioned above, to southern Canada markets and not from Alaska as well.

On April 17, 1975, the National Energy Board assigned Mr. Crowe, Chairman of the Board and two other members (of the eight members in all who then constituted the Board) to be the panel, with Mr. Crowe presiding, to hear the applications, beginning on October 27, 1975. Under s. 45 of its governing statute the Board was empowered to give standing at its s. 44 hearings to "interested persons", and it was then obliged to hear their objections to the granting of a certificate of public convenience and necessity. The three appellants in this case, The Committee for Justice and Liberty Foundation, The Consumers' Association of Canada and the Canadian Arctic Resources Committee were recognized by the Board as "interested persons" as were other organizations and individuals. In all, some 88 parties were represented at the commencement of the hearings, and of these 80 indicated that they had no objection to Mr. Crowe continuing as a member and presiding over the hearings. One of the non-objectors was Canadian Arctic Gas Pipeline Limited, one of the applicants for a certificate. It was its counsel who raised on July 9, 1975 the question of reasonable apprehension of bias on Mr. Crowe's part in favour of his client by reason of Mr. Crowe's association with a

men des demandes en conflit au sujet d'un pipeline dans la vallée du Mackenzie. Il s'agit des demandes de certificats de commodité et nécessité publiques, en vertu de l'art. 44 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, c. N-6. Une des demandes, déposée le 21 mars 1974 par Pipeline de gaz arctique canadien Limitée, vise un projet de pipe-line et d'ouvrages connexes pour transporter du gaz naturel d'une région des Territoires du Nord-ouest (le delta de la rivière Mackenzie et le bassin Beaufort) jusqu'au sud du Canada ainsi que pour transporter du gaz naturel de l'Alaska à d'autres états américains. Des documents supplémentaires à l'appui de cette demande ont été déposés les 23 janvier, 10 mars et 8 mai 1975. L'autre demande, déposée en mars 1975 par Foothills Pipe Lines Ltd., vise la construction d'un pipe-line seulement pour transporter du gaz naturel de la région susmentionnée des Territoires du Nord-ouest jusqu'au sud du Canada méridional et non pas en partant également de l'Alaska.

Le 17 avril 1975, l'Office national de l'énergie désigna M. Crowe, son président, et deux des huit autres membres pour entendre les demandes, sous la présidence de M. Crowe, à compter du 27 octobre 1975. En vertu de l'art. 45 de sa loi constitutive, l'Office est habilité à reconnaître aux «personnes intéressées» le droit d'intervenir aux auditions prévues à l'art. 44, et il doit ensuite entendre leurs objections à la délivrance d'un certificat de commodité et nécessité publiques. Les trois appelants en l'espèce, le Committee for Justice and Liberty Foundation, l'Association des consommateurs du Canada et le Canadian Arctic Resources Committee ont été reconnus par l'Office comme des «personnes intéressées», de même que d'autres associations et individus. En tout, quelque 88 parties étaient représentées au début des audiences et de celles-ci, 80 ont indiqué qu'elles n'avaient aucune objection à ce que M. Crowe siège en l'instance et préside les audiences. Pipeline de gaz arctique canadien Limitée, une des parties qui demandent un certificat, est de ceux qui n'avaient pas objection. C'est cependant son avocat qui, le 9 juillet 1975, a suggéré que l'on se demande s'il pouvait y avoir cause raisonnable de crainte de partialité chez M. Crowe en faveur de

Study Group out of whose deliberations and decisions the applicant was born.

When the hearings opened on October 27, 1975 as scheduled, Mr. Crowe read a statement detailing his involvement with the Study Group. Objections were then invited. In the result, the question mentioned at the beginning of the reasons was referred to the Federal Court of Appeal on October 29, 1975. I turn now to deal with the facts upon which the issue of reasonable apprehension of bias is raised.

Mr. Marshall Crowe became Chairman of the National Energy Board and its Chief Executive Officer on October 15, 1973. Immediately prior to that date he was president of the Canada Development Corporation, assuming that position late in 1971, after first being a provisional director following the enactment of the *Canada Development Corporation Act* by 1971 (Can.), c. 49. The principal objects of this corporation, then wholly-owned by the Government of Canada, are set out in s. 6(1) of its constituent Act which reads as follows:

6. (1) The objects of the company are:

(a) to assist in the creation or development of businesses, resources, properties and industries of Canada;

(b) to expand, widen and develop opportunities for Canadians to participate in the economic development of Canada through the application of their skills and capital;

(c) to invest in the shares or securities of any corporation owning property or carrying on business related to the economic interests of Canada; and

(d) to invest in ventures or enterprises, including the acquisition of property, likely to benefit Canada;

and shall be carried out in anticipation of profit and in the best interests of the shareholders as a whole.

As president of the Canada Development Corporation and as its representative, Mr. Crowe became associated with the Gas Arctic-Northwest Project Study Group which, pursuant to an agree-

sa cliente parce qu'il avait fait partie d'un groupe de travail dont les délibérations et décisions avaient abouti à la constitution de la requérante.

A l'ouverture des audiences à la date prévue, le 27 octobre 1975, M. Crowe a lu une déclaration exposant en détail sa participation au groupe d'étude. On a ensuite demandé aux parties de faire valoir leurs objections. Finalement la question énoncée au début a été déferée à la Cour d'appel fédérale, le 29 octobre 1975. J'en viens maintenant aux faits sur lesquels on prétend fonder la crainte raisonnable de partialité.

Monsieur Marshall Crowe est devenu président et fonctionnaire exécutif en chef de l'Office national de l'énergie le 15 octobre 1973. Jusqu'à cette date, il était président de la Corporation de développement du Canada, poste qu'il occupait depuis la fin de 1971, après avoir été un des administrateurs provisoires à la suite de l'adoption de la *Loi sur la Corporation de développement du Canada*, 1971 (Can.), c. 49. Les principaux objets de cette compagnie, dont toutes les actions étaient alors détenues par le gouvernement du Canada, sont énoncés au par. (1) de l'art. 6 de sa loi constitutive, comme suit:

6. (1) La compagnie a pour objets:

a) d'aider à la création ou au développement d'entreprises, de ressources, de biens et d'industries du Canada;

b) d'augmenter, d'élargir et de développer, pour les Canadiens, les possibilités de participation au développement économique du Canada, en utilisant leurs compétences et leurs capitaux;

c) d'investir dans les actions ou valeurs de toute corporation qui est propriétaire de biens au Canada ou qui fait des affaires se rattachant aux intérêts économiques du Canada; et

d) d'investir dans des initiatives ou entreprises qui profiteront vraisemblablement au Canada, entre autres choses par l'acquisition de biens;

la compagnie doit réaliser ces objets en vue d'un bénéfice et au mieux des intérêts de l'ensemble des actionnaires.

En qualité de président et de représentant de la Corporation de développement du Canada, M. Crowe fut membre du Gas Arctic-Northwest Project Study Group. C'est en vertu d'une conven-

ment of June 1, 1972 (hereinafter referred to as the Study Group Agreement) embarked on a consideration of the physical and economic feasibility of a northern natural gas pipeline to bring natural gas to southern markets.

The Study Group Agreement brought together two groups of companies which had previously been exploring separately the feasibility of a natural gas pipeline. The participating companies merged their efforts and resources to that end, and pursuant to the Study Group Agreement they set up two companies, Canadian Arctic Gas Study Limited and Canadian Arctic Gas Pipeline Limited. The first-mentioned company was the vehicle for seeing to the various studies involved in carrying out the pre-construction purposes of the Study Group, and the second company, which was incorporated on November 3, 1972, was to be the operating vehicle which would apply for permission to build the pipeline in implementation of the project. Article 1, s. 2 of the Study Group Agreement set out the purposes of the association of the participating companies as follows:

2. The principal purpose of the Study Group shall be: (a) the conduct of research, experimental and feasibility studies, testing and planning to determine whether the construction and operation of a gas pipeline from Northern Alaska and Northwestern Canada to locations on the border between Canada and the lower 48 states of the United States (hereinafter referred to as the Project) are feasible and desirable in light of relevant physical, environmental and economic data, terms and conditions of available financing, applicable legal requirements and governmental considerations; and if so, (b) the preparation and completion of such studies, exhibits and other data as may be required for the filing of applications with government agencies in Canada and the United States for authority to construct and operate the Project; and (c) the filing and prosecution of such applications. These activities are hereinafter referred to as the Pre-construction Activities.

In connection with the foregoing the Study Group shall study and consider all reasonably feasible gas pipeline configurations, routes and facilities and methods of ownership of any thereof, including (i) those serving eastern, central and western market areas, (ii) various routes and facilities appropriate to such purpose,

tion du 1^{er} juin 1972 (ci-après appelée la «Convention du groupe d'étude») que celui-ci entreprit d'étudier la praticabilité physique et économique d'un pipe-line de gaz naturel reliant le grand nord au sud du pays.

La Convention du groupe d'étude réunissait deux groupes de compagnies qui avaient antérieurement étudié, chacun de leur côté, la praticabilité d'un pipe-line de gaz naturel. Les compagnies participantes mirent en commun leurs efforts et leurs ressources à cette fin, et conformément à la Convention du groupe d'étude elles créèrent deux compagnies, Canadian Arctic Gas Study Limited et Pipeline de gaz arctique canadien Limitée. La première devait s'occuper des diverses études nécessaires avant la phase de construction, et la seconde, constituée en corporation le 3 novembre 1972, devait demander l'autorisation de construire le pipe-line. Le deuxième paragraphe de l'art. 1 de la Convention du groupe d'étude en énonce les objets comme suit:

[TRADUCTION] 2. L'objet principal du groupe d'étude sera: (a) la conduite de recherches, d'expériences et d'études de praticabilité ainsi que l'élaboration de plans visant à déterminer si la construction et l'exploitation d'un pipe-line pour le transport du gaz à partir du nord de l'Alaska et du nord-ouest du Canada à des endroits situés à la frontière entre le Canada et les États septentrionaux américains (ci-après désignés comme étant le projet) sont réalisables et avantageuses en tenant compte du milieu, de la nature du sol et des données économiques, des modalités de financement, des exigences de la Loi et des gouvernements; et, dans l'affirmative, (b) la préparation et l'exécution des études, des pièces et autres données qui peuvent être nécessaires au dépôt des demandes auprès des agences gouvernementales canadiennes et américaines afin d'obtenir l'autorisation de construire et d'exploiter l'entreprise projetée; et (c) le dépôt et la poursuite de ces demandes jusqu'à leur conclusion. Ces travaux seront ci-après désignés comme étant les travaux précédant la construction.

Au sujet de ce qui précède, le groupe d'étude étudiera et examinera tous les tracés réalisables de pipe-lines pour le transport du gaz, les routes à suivre, les installations nécessaires ainsi que les moyens d'en détenir la propriété, y compris (i) celles qui desservent les marchés de l'est, du centre et de l'ouest, (ii) les diverses routes et

including wholly new facilities and the utilization of the whole or any portion of any presently existing system as it may now be or as it may be expanded or otherwise adapted for such purpose and (iii) ownership of such facilities and the various portions thereof, whether by one or more entities to be established at the instance of the Participants or at the instance of others or by the present owner of any portion thereof which is now in existence or by any combination of the foregoing, it being acknowledged by the Participants that in connection with each such determination as to such ownership the effect thereof upon financing and future decision-making ability, upon the effective operation of the overall pipeline system and upon regulatory matters will be relevant but that at the date hereof the Participants have made no judgment as to the nature, extent or significance of such effect.

Article IV, ss. 1 and 2 dealt with implementation as follows:

1. The Participants may, upon authorization by the Management Committee, cause one or more corporations to be organized or utilized for the purpose of implementing the Project, including the filing of applications for requisite governmental authorizations in the United States and Canada and constructing, owning and operating Project pipeline facilities following the issuance of satisfactory authorizations. Application for the incorporation of a Canadian pipeline corporation shall be filed promptly after the date hereof. Pending formulation of a practicable overall permanent financing plan, the initial issued and outstanding shares and other securities of each such corporation shall be beneficially owned by the Participants in equal undivided interests as provided relative to the Service Company in Section 4 of Article II and shall be held by the minimum required number of directors as nominees of the Study Group, until and to the extent that the Management Committee shall otherwise determine.

2. It is recognized that, inasmuch as financing plans for the Project are still in the development stage and the total capital requirements of the Project depend upon various contingencies, the question of ultimate ownership of any corporation referred to in Section 1 of this Article IV cannot be decided at this time. However, it is agreed that in the determination of such ownership the following principles will apply. It is agreed that in recognition of the substantial expenditure of funds, employee time and effort, and initiative by the Participants, and their knowledge of and interest in the Project, it is desirable and appropriate that the Participants have some reasonable opportunity to acquire ownership interests in each such corporation. In addition, shares and

les installations propres à cette fin, y compris la construction de nouvelles installations et l'utilisation en partie ou en totalité, de tout réseau déjà en place dans son état actuel ou au besoin, agrandi ou modifié d'autre façon pour répondre aux exigences de l'entreprise (iii) la propriété de ces installations, en tout ou en partie, par une ou plusieurs entités devant être constituées à la demande des participants, d'un tiers ou du propriétaire actuel de toute partie existante ou par une combinaison de ce qui précède, les participants reconnaissant que chaque décision relative à la propriété aura des répercussions sur le financement et la direction future de l'entreprise, sur l'exploitation réelle de tout le réseau de pipe-lines et sur les questions de réglementation, et que pour le moment ils n'ont pas d'opinion arrêtée quant à la nature, à l'étendue et aux conséquences de ces répercussions.

Les paragraphes 1 et 2 de l'art. IV traitent de l'exécution du projet comme suit:

[TRADUCTION] 1. Les participants peuvent, avec l'autorisation du comité de direction, constituer ou utiliser une ou plusieurs corporations aux fins de l'exécution du projet, et notamment pour déposer des demandes visant à obtenir aux États-Unis et au Canada les autorisations administratives nécessaires, et pour construire, posséder et exploiter le pipe-line après obtention des autorisations. Une requête en constitution en corporation d'une compagnie de pipe-line doit être présentée sans délai après la date des présentes. En attendant l'élaboration d'un plan général de financement, les actions initialement émises et en circulation et les autres valeurs de chacune de ces compagnies doivent être possédées par les participants en parts égales indivises, selon les modalités prévues au paragraphe 2 de l'art. IV pour la compagnie chargée des travaux préliminaires, et détenues par le nombre minimum requis d'administrateurs, à titre de représentants du groupe d'étude, jusqu'à ce que le comité de direction en décide autrement.

2. Il est admis que, vu que les plans de financement du projet en sont encore au stade initial et le montant du capital nécessaire pour le projet est soumis à diverses contingences, la question de la propriété du fonds social de toute compagnie mentionnée au paragraphe 1 ne peut être définitivement tranchée à ce moment. Toutefois, il est convenu d'appliquer, à cet égard, les principes suivants: en reconnaissance de leurs dépenses considérables en capital, en temps et efforts de leurs employés, de leur initiative ainsi que de leur connaissance et de leur intérêt dans le projet, il est souhaitable et juste que les participants aient une occasion raisonnable d'acquérir des parts du fonds social de chacune de ces compagnies. De

other securities shall be offered to investors who are not Participants. . . .

The Study Group Agreement provided for the establishment of a Management Committee, consisting of one representative from each of the participating companies, and it was charged with the steering or direction of the activities of the Study Group and of the companies incorporated pursuant to the Study Group Agreement. There was also an executive committee of the Management Committee, consisting of three representatives of each of the three participant groups into which the participating companies were classified; and although it discharged certain functions by delegation from the Management Committee, the latter was the main directing force of the Study Group. The three Participant groups were as follows:

Participant Group A: United States Companies other than producers

Participant Group B: Canadian Companies other than producers

Participant Group C: Canadian and United States producers

Section 5 of art. III charged the Management Committee to seek additional participants "who have an interest in the Project and whose participation may contribute to the objectives of the Project, as stated herein, and who have the ability to and agree to carry out the obligations under this Agreement".

Participants could withdraw upon notice being given and, indeed, the participating companies varied between fifteen and twenty-seven. So long as they remained participants, the companies were subject to the terms of the Study Group Agreement under which they were to be responsible for an equal share of obligations, including the expenses of carrying out the activities of the Study Group and of the companies incorporated under the Study Group Agreement. The Agreement contained provisions for its termination which had in view the likelihood of approval of a pipeline, but

plus, les actions et autres valeurs seront offertes à des investisseurs autres que les participants. . . .

La Convention du groupe d'étude prévoyait la constitution d'un comité de direction, formé d'un représentant de chacune des compagnies participantes et chargé d'orienter et de diriger les activités du groupe d'étude et des compagnies constituées en vertu de la Convention. Il y avait aussi un comité exécutif, composé de trois représentants de chacun des trois groupes dans lesquels les compagnies participantes étaient classées. Même si celui-ci exerçait certaines fonctions que lui déléguait le comité de direction, ce dernier demeurait l'âme dirigeante du groupe d'étude. Les participants étaient répartis en trois groupes:

Participants du groupe A: Compagnies américaines autres que des producteurs

Participants du groupe B: Compagnies canadiennes autres que des producteurs

Participants du groupe C: Producteurs canadiens et américains.

Le paragraphe 5 de l'art. III confiait au comité de direction la tâche de chercher de nouveaux participants [TRADUCTION] «qui s'intéressent au projet et dont la participation pourrait contribuer à ses objectifs, tels que décrits aux présentes, et qui sont en mesure d'assumer les obligations prévues à la Convention et prêts à le faire».

Les participants pouvaient se retirer, sur avis, et, de fait, le nombre des compagnies participantes a varié entre quinze et vingt-sept. Tant qu'elles demeuraient participantes, les compagnies étaient soumises aux conditions de la Convention du groupe d'étude en vertu de laquelle elles devaient assumer une part égale des obligations, y compris les dépenses occasionnées par les activités du groupe d'étude et celles de compagnies constituées en corporation en vertu de la Convention. Celle-ci comportait une clause d'extinction advenant l'autorisation d'un pipe-line, mais le comité de direc-

overriding power was reserved to the Management Committee to fix a termination date.

The Canada Development Corporation became a member of the Study Group on November 30, 1972. Mr. Crowe was its designated representative and, as such, became, on December 7, 1972, a member of the Management Committee. He had attended a meeting of the executive committee as an observer on October 25, 1972 when the participation of the Canada Development Corporation was being worked out, but he did not later become a member of that Committee, although he attended two other meetings thereof. In addition to being a member of the powerful Management Committee, Mr. Crowe became also a member of its finance, tax and accounting committee, and was elected vice-chairman thereof on January 25, 1973. During the period of his membership of the Management Committee, from December 7, 1972 until October 15, 1973 he participated in the seven meetings that it held in that span of time and joined in a unanimous decision of that Committee on June 27, 1973 respecting the ownership and routing of a Mackenzie Valley pipeline.

The decision of June 27, 1973 came about as a result of the establishment by the Management Committee of an *Ad Hoc* Committee on May 30, 1973 to look into ownership and routing and to report to the Management Committee at its next meeting, fixed for June 18, 1973. On June 11, 1973, the *Ad Hoc* Committee approved a report (with one dissent) which was presented to the Management Committee at its meeting of June 18, 1973. The report contained the following paragraphs:

On the understanding that this Project will be filed at the earliest possible date the Ad Hoc Committee supports the concept of single ownership for the Project, subject to the following provisions:

1. The routing of the Project will follow existing corridors and gas pipeline routes of AGTL, Alberta Natural and TCPL.
2. A policy of incremental expansion and common use of existing pipeline facilities will be followed wherever it is economically sound to do so. This means that until complete through lines are constructed, whenever the economics of the situation warrant,

tion gardait le pouvoir d'y déroger et de fixer une date d'expiration.

La Corporation de développement du Canada s'est jointe au groupe d'étude le 30 novembre 1972. M. Crowe en était le représentant et, devint à ce titre, le 7 décembre 1972, membre du comité de direction. Le 25 octobre 1972, il avait assisté, à titre d'observateur, à une réunion du comité exécutif au cours de laquelle on étudia les modalités de la participation de la Corporation de développement du Canada. Bien qu'ayant assisté à deux autres réunions, il n'est pas devenu membre de ce comité. En plus d'être membre de l'important comité de direction, M. Crowe faisait aussi partie du comité des finances, des impôts et de la comptabilité dont il fut élu vice-président le 25 janvier 1973. Du 7 décembre 1972 au 15 octobre 1973, à titre de membre du comité de direction, il a assisté aux sept réunions tenues par le comité pendant cette période et il a participé à la décision unanime de ce dernier le 27 juin 1973, concernant la propriété et le tracé du pipe-line de la vallée du Mackenzie.

La décision du 27 juin 1973 fit suite à l'établissement par le comité de direction, le 30 mai 1973, d'un comité *ad hoc* chargé d'examiner la question de la propriété et du tracé du pipe-line et de présenter un rapport au comité de direction à sa prochaine assemblée, le 18 juin 1973. Le 11 juin 1973, le comité *ad hoc* (avec une seule dissidence) approuva un rapport qui fut présenté au comité de direction le 18 juin 1973. Le rapport comportait les paragraphes suivants:

[TRADUCTION] Étant entendu que ce projet sera déposé dès que possible, le comité *ad hoc* se prononce en faveur du principe du propriétaire unique, sous réserve des points suivants:

1. Le tracé du projet doit suivre les corridors existants et les tracés des pipe-lines pour le gaz de AGTL, Alberta Natural et TCPL.
2. Il convient de prévoir, lorsque c'est rentable, l'utilisation commune des installations de pipe-lines existants et à l'accroissement de leur rendement. Jusqu'à l'achèvement de la construction de lignes directes, on emploiera donc la méthode du double-

and engineering conditions permit, incremental looping (under single ownership) will be used.

3. As a policy CAGSL will not apply for expansion of its system whenever adequate long term unused capacity is economically available in the Alberta Gas Trunk, Alberta Natural, and/or TC systems.
4. As a policy the tariffs for transmission across Alberta will be calculated on a "one zone" basis beginning and ending at the Alberta borders.

The report was discussed at the meeting of June 18, 1973 as was a counter-proposal presented by the dissenting member of the *Ad Hoc* Committee on behalf of United States pipeline members of the Study Group. It was decided that an engineering study of the two southerly legs of the proposed route would be made and a report would be made to the *Ad Hoc* Committee "of the optimum manner of moving the contemplated gas volume south of Caroline". The study and report were considered by the Management Committee at a meeting on June 27, 1973. The chairman of the *Ad Hoc* Committee (according to the minutes of the June 27 meeting) "confirmed that the committee intended the proposal to be not only a basis for the filing of regulatory applications but also to embody the fundamental concept for completion of the project—although the Study Group should retain sufficient flexibility of approach in order to be able, through appropriate future resolutions of the Management Committee, to react to changes in facts and circumstances". The *Ad Hoc* Committee's revised report was then unanimously approved. Its provisions were as follows:

The Ad Hoc Committee on Ownership and Routing respectfully recommends to the Management Committee that it request the CAGSL management to proceed forthwith with the preparation and submission of all necessary applications covering the Arctic Gas Pipeline on the following bases:

OWNERSHIP

1. All new Arctic Gas Pipeline facilities in Canada will be owned by a single entity.

SIZE AND ROUTING

1. From Prudhoe Bay and the Mackenzie Delta to the 60th Parallel the line will be 48" and will follow the routes previously agreed.

ment des pipe-lines (par leur propriétaire) lorsque ce sera économiquement souhaitable et techniquement possible.

3. CAGSL ne demandera pas l'extension de son réseau tant que les réseaux d'Alberta Gas Trunk, Alberta Natural et/ou TC disposeront à long terme d'une capacité de transport inutilisée et économiquement exploitable.
4. Les tarifs de transport à travers l'Alberta seront calculés sur la base d'une «zone unique» d'une limite à l'autre de la province de l'Alberta.

Le rapport, et le contre-projet par le membre dissident du comité *ad hoc*, au nom des compagnies de pipe-line américaines du groupe d'étude, ont été discutés à la réunion du 18 juin 1973. Il fut décidé de faire faire une étude technique des deux embranchements méridionaux du tracé projeté; le rapport final [TRADUCTION] «sur le meilleur moyen de transporter le volume de gaz prévu au sud de Caroline» devait être remis au comité *ad hoc*. Le comité de direction a examiné l'étude et le rapport à sa réunion du 27 juin 1973. Le président du comité *ad hoc* (selon le procès-verbal de cette réunion) [TRADUCTION] «a confirmé que le comité voulait que la proposition ne serve pas seulement de base à la présentation des demandes réglementaires mais aussi à la formulation des principes fondamentaux pour la réalisation du projet—le groupe d'étude devant cependant conserver une certaine liberté de manœuvre afin de pouvoir, par résolutions du comité de direction, s'adapter aux modifications des données et des circonstances». Le rapport modifié du comité *ad hoc* a été ensuite approuvé à l'unanimité. En voici le libellé:

[TRADUCTION] Le comité ad hoc sur la propriété et le tracé recommande respectueusement au comité de direction d'exiger que les dirigeants de CAGSL procèdent sans délai à la préparation et à la présentation des demandes nécessaires relatives au pipe-line de gaz arctique selon les principes suivants:

PROPRIÉTÉ

1. Toutes les nouvelles installations canadiennes du pipe-line de gaz arctique auront un propriétaire unique.

DIAMÈTRE ET TRACÉ

1. De Prudhoe Bay et du delta du Mackenzie au 60^e parallèle, le pipe-line aura un diamètre de 48 pouces et suivra les tracés déjà convenus.

2. From the 60th Parallel to Caroline, Alberta the line will be 48" and will follow the existing route of AGTL.

3. From Caroline to Kingsgate the line will be 42" and will follow the routes of AGTL and ANG.

4. From Caroline to Empress the line will be 42" and will follow route of AGTL.

5. From Empress to the U.S. border the line will be 42" and will follow a direct route.

POLICY GUIDELINES

1. As noted above, the routing of the project through Alberta will follow the existing gas pipeline routes of AGTL and ANG whenever technically feasible.

2. Within the basic concept of single ownership of a complete, integral pipeline system to be constructed within a reasonable period of time advantage will be taken over the short term of surplus capacity in existing systems provided any significant engineering, operating, financing, and legal problems inherent in the utilization of such capacity can be overcome.

3. After completion of the initial Arctic Gas system full consideration will be given to the use of any long-term unused capacity if economically available in the AGTL or ANG systems as a preferred alternate to direct expansion provided undue engineering or operating problems are not thereby introduced.

4. Tariffs for transmission across Alberta will be calculated on a "one zone" basis beginning and ending at the Alberta borders.

5. Gas destined for Canadian markets East of Alberta will be delivered to TransCanada at Empress, Alberta.

In his statement at the opening of the Mackenzie Valley Pipeline hearing on October 27, 1973 Mr. Crowe referred to his involvement in the Study Group and in the decisions of the Management Committee thereof in the following terms:

Pursuant to the terms of the Study Group Agreement, each of the Participant companies owned equal shares in the Study Group assets which consisted mainly of studies and reports on the feasibility of the Arctic Gas Project. Subject to the provisions of the Study Group

2. Du 60^e parallèle à Caroline (Alberta) le pipeline aura un diamètre de 48 pouces et suivra le tracé actuel d'AGTL.

3. De Caroline à Kingsgate, le pipeline aura un diamètre de 42 pouces et suivra les tracés d'AGTL et ANG.

4. De Caroline à Empress, le pipeline aura un diamètre de 42 pouces et suivra le tracé d'AGTL.

5. De Empress à la frontière américaine, le pipeline aura un diamètre de 42 pouces et son tracé sera en ligne droite.

PRINCIPES DIRECTEURS

1. Comme précédemment indiqué, le tracé du projet à travers l'Alberta suivra les tracés existants des pipelines de gaz d'AGTL et d'ANG lorsque ce sera techniquement possible.

2. Tout en respectant le principe fondamental d'un propriétaire unique d'un réseau complet et intégré des pipelines à construire dans un délai raisonnable, il convient, à court terme, de tirer profit de l'excédent de capacité des réseaux existants à la condition de pouvoir résoudre à cet égard tous les problèmes importants d'ordre technique et juridique, ou d'exploitation et de financement quant à l'utilisation de cet excédent.

3. Lorsque le réseau initial de gaz arctique sera terminé, on étudiera sérieusement si l'utilisation à long terme de la capacité inutilisée des réseaux AGTL ou ANG, dans la mesure où celle-ci est économiquement disponible, est une solution préférable à l'expansion directe, à condition que, sur le plan de la technique ou de l'exploitation, aucune difficulté insurmontable n'en résulte.

4. Les tarifs de transport à travers l'Alberta seront calculés sur la base d'une «zone unique» d'une limite à l'autre de la province de l'Alberta.

5. Le gaz destiné aux Canada à l'est de l'Alberta, sera livré à TransCanada, à Empress, Alberta.

Dans sa déclaration, à l'ouverture de l'audience sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, le 27 octobre 1973, M. Crowe a mentionné sa participation au groupe d'étude et aux décisions du comité de direction dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Conformément aux modalités de la Convention du groupe d'étude, les compagnies participantes possédaient à part égale l'actif du groupe d'étude, formé essentiellement d'études et de rapports sur la praticabilité du projet de pipeline pour le gaz arctique.

Agreement a participant could on notice withdraw from the Study Group.

During the period I represented the CDC in the Study Group, I attended seven monthly meetings of the Management Committee, and in the months when the Management Committee did not meet, the three meetings of the Executive Committee to which I previously referred.

At the September 26th, 1973 meeting of the Management Committee, I moved the resolution appointing the Project's Banking Advisors. Also I was on a Steering Committee which recommended the Project Financial Advisors and Accounting Advisors and in the meetings of the Executive Committee which I attended, the appointment of these consultants was approved.

Between December 7th, 1972, and June 27th, 1973, the Study Group considered a number of possible routing alternatives for that portion of the pipeline south of the 60°N parallel. One issue forming part of this decision was whether the Arctic Gas Project would construct new facilities in Alberta as opposed to using existing facilities owned by Trunk Line and expanding those facilities as needed to carry volumes of gas from the Mackenzie-Beaufort Area and Prudhoe Bay. This question was the subject matter of technical analysis by Arctic Gas Financial and Engineering Advisors and was reviewed and discussed in six meetings of the Management Committee.

The final decision was that the facilities in Alberta would be owned by Arctic Gas and that the route would parallel the existing Trunk Line system on a separate right-of-way.

In addition to the foregoing the Management Committee dealt with routine matters such as the Chairman's Report, Management Reports, and other Consultant Appointments.

Although Mr. Crowe resigned from the presidency of the Canada Development Corporation as of October 15, 1973 when he became chairman and chief executive officer of the National Energy Board, the Canada Development Corporation continued as a full participant in the Study Group until October 31, 1975, becoming an associate member as of November 1, 1975 pursuant to a resolution of the Management Committee. As such, it had the following rights (as stated by counsel for the Canadian Arctic Gas Pipeline Limited to the Federal Court of Appeal on December 8, 1975):

Sous réserve des termes de la Convention, une compagnie participante pouvait, sur avis se retirer du groupe d'étude.

Au cours de la période où je représentais au groupe d'étude la Corporation de développement du Canada, j'ai assisté à sept réunions mensuelles du comité de direction, et au cours des mois où il n'a pas siégé aux trois réunions du comité exécutif dont j'ai déjà parlé.

A la réunion du comité de direction du 26 septembre 1973, j'ai proposé la résolution quant à la nomination d'institutions bancaires comme conseillères. Je faisais aussi partie du comité directeur qui a recommandé les conseillers financiers et comptables et j'étais présent aux réunions du comité exécutif lorsque ces nominations y ont été approuvées.

Entre le 7 décembre 1972 et le 27 juin 1973, le groupe d'étude a étudié un certain nombre de tracés possibles pour la partie du pipe-line située au sud du 60° parallèle. Il fallait à ce propos décider si Pipeline de gaz arctique construirait des installations nouvelles en Alberta ou si l'on utiliserait les installations existantes de Trunk Line en les accroissant suffisamment pour transporter le gaz de la région de Mackenzie-Beaufort et Prudhoe Bay. Cette question a fait l'objet d'une analyse technique par les experts financiers et les ingénieurs-conseils et elle a été examinée et discutée au cours de six réunions du comité de direction.

Il a été finalement décidé que Pipeline de gaz arctique serait propriétaire des installations en Alberta et que le tracé serait parallèle aux réseaux existants de Trunk Line mais sur une emprise distincte.

Outre, le comité de direction a traité d'affaires courantes, comme le rapport du président, les rapports de la direction et la nomination de conseillers.

M. Crowe s'est démis de sa fonction de président de la Corporation de développement du Canada le 15 octobre 1973, lorsqu'il est devenu président et fonctionnaire exécutif en chef de l'Office national de l'énergie, mais la Corporation a continué de participer à part entière au groupe d'étude jusqu'au 31 octobre 1975; elle est devenue membre associé le 1^{er} novembre 1975, conformément à une résolution du comité de direction. A ce titre, la Corporation avait les droits suivants (selon la description faite par l'avocat de Pipeline de gaz arctique canadien Limitée devant la Cour d'appel fédérale, le 8 décembre 1975):

1. For so long as an Equity Commitment Letter dated April 22, 1975 remains in effect CDC will be entitled to receive notice of, and attend, through a non-voting representative all meetings of all Committees of the Study Group except the Executive Committee of the Management Committee.

2. To receive all materials that a full participant would be from time to time entitled to receive.

In turn the CDC agrees to be bound by the confidentiality rules binding all participants.

This relationship may after 31 December, 1975, be terminated by either party.

The equity commitment letter of April 22, 1975 indicates a provisional interest in subscribing for \$100 million of [equity] in the capital of CAGPL subject to the terms and conditions set out in that letter.

In brief, the Canada Development Corporation remained a full participant long after the applications were made for certificates of public convenience and necessity and after the hearings thereon commenced, and, in effect, until the National Energy Board referred to the Federal Court of Appeal the question concerning reasonable apprehension of bias in Mr. Crowe. During the period of Mr. Crowe's association with the Study Group as the representative of the Canada Development Corporation the latter contributed a total of 1.2 million dollars to the activities of the Study Group as its share of expenses.

Section 44 of the *National Energy Board Act*, the central provision respecting certificates of public convenience and necessity, reads as follows:

44. The Board may, subject to the approval of the Governor in Council, issue a certificate in respect of a pipeline or an international power line if the Board is satisfied that the line is and will be required by the present and future public convenience and necessity, and, in considering an application for a certificate, the Board shall take into account all such matters as to it appear to be relevant, and without limiting the generality of the foregoing, the Board may have regard to the following:

- (a) the availability of oil or gas to the pipeline, or power to the international power line, as the case may be;
- (b) the existence of markets, actual or potential;

[TRADUCTION] 1. Tant que sa promesse de participation, en date du 22 avril 1975, demeurera en vigueur, CDC aura droit d'être avisée de la tenue des réunions de tous les comités du groupe d'étude, excepté le comité exécutif du comité de direction, et d'y être représentée à titre de membre sans droit de vote.

2. De recevoir tout document que les participants à part entière ont droit de recevoir à l'occasion.

En retour la CDC convient de respecter, au même titre que les autres participants, le caractère confidentiel des communications.

L'une ou l'autre des parties peut mettre fin à cette entente après le 31 décembre 1975.

La promesse de participation en date du 22 avril 1975, énonce un engagement conditionnel à souscrire \$100 millions d'actions du fonds social de CAGPL, conformément aux modalités y indiquées.

En résumé, la Corporation de développement du Canada est demeurée participante à part entière longtemps après le dépôt des demandes de certificats de commodité et nécessité publiques et après l'ouverture des audiences, en fait, jusqu'à ce que l'Office national de l'énergie soumette à la Cour d'appel fédérale la question relative à la crainte de partialité de la part de M. Crowe. Durant la période où M. Crowe a participé au groupe d'étude, à titre de représentant de la Corporation de développement du Canada, celle-ci a contribué 1.2 million de dollars aux dépenses occasionnées par les activités du groupe d'étude.

L'article 44 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, la principale disposition ayant trait aux certificats de commodité et nécessité publiques, se lit comme suit:

44. Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, l'Office peut délivrer un certificat à l'égard d'un pipe-line ou d'une ligne internationale de transmission de force motrice si l'Office est convaincu que la commodité et la nécessité publiques requièrent présentement et requerront à l'avenir la canalisation ou la ligne internationale de transmission et, en étudiant une demande de certificat, celui-ci doit tenir compte de toutes les données qui lui semblent pertinentes, et, sans limiter la généralité de ce qui précède, peut considérer ce qui suit:

- a) l'accessibilité du pétrole ou du gaz au pipe-line, ou de la force motrice à la ligne internationale de transmission de force motrice, selon le cas;
- b) l'existence de marchés, effectifs ou possibles;

(c) the economic feasibility of the pipeline or international power line;

(d) the financial responsibility and financial structure of the applicant, the methods of financing the line and the extent to which Canadians will have an opportunity of participating in the financing, engineering and construction of the line; and

(e) any public interest that in the Board's opinion may be affected by the granting or the refusing of the application.

It was contended by counsel supporting the judgment of the Federal Court of Appeal that Mr. Crowe's involvement in the Study Group and in the work and decisions of the Management Committee did not touch all the considerations expressly delineated in items (a) to (e) of s. 44. Indeed, the position urged was that on a question of reasonable apprehension of bias the character and degree of involvement must be considered and, if it was minimal or did not touch the major elements of concern under s. 44, then a different conclusion would have to be reached than would be the case if, so to speak, all the bases were touched. It was also contended, and of this there can be no doubt, that the National Energy Board has a variety of functions which interlock; for example, it has broad advisory functions under s. 22 of its Act, as well as the more specifically directed function under s. 44. It is said, and properly so, that the Board cannot compartmentalize its knowledge, acquired through studies which it commissions or through experience of its members or otherwise, and relate that knowledge only to the particular function out of which it has emerged.

It was pointed out in this connection that the Board conducted a public inquiry, with Mr. Crowe presiding over the three-member panel, into the supply and requirements for natural gas, pursuant to powers which it has under s. 14(2) of the *National Energy Board Act* to inquire, of its own motion, into matters within its jurisdiction. The inquiry began in November, 1974 and a report was published in April, 1975, following which the panel was constituted for the Mackenzie Valley Pipeline hearing, with two members thereof (Mr.

c) la praticabilité économique du pipe-line ou de la ligne internationale de transmission de force motrice;

d) la responsabilité et la structure financières de l'auteur de la demande, les méthodes de financement de la canalisation ou de la ligne internationale de transmission, ainsi que la mesure dans laquelle les Canadiens auront l'occasion de participer au financement, à l'organisation et à la construction du pipe-line ou de la ligne internationale de transmission de force motrice; et

e) tout intérêt public qui, de l'avis de l'Office, peut être atteint par l'octroi ou le rejet de la demande.

A l'appui de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale, on prétend que la participation de M. Crowe au groupe d'étude et aux travaux et décisions du comité de direction n'a pas touché toutes les considérations expressément définies aux al. a) à e) de l'art. 44. De fait, on soutient que sur une question de crainte raisonnable de partialité, il faut examiner la nature et le degré de la participation. Lorsqu'elle est infime ou ne porte pas sur les facteurs les plus importants définis à l'art. 44, il conviendrait de conclure différemment que si elle visait tous ces éléments. On prétend aussi, ce qu'on ne peut mettre en doute, que l'Office national de l'énergie a de multiples fonctions interdépendantes; par exemple, il a des fonctions consultatives générales, en vertu de l'art. 22 de la Loi, et des pouvoirs plus particuliers définis à l'art. 44. On dit, à bon droit, que l'Office ne peut compartimenter l'ensemble de ses connaissances acquises grâce aux études qu'il a fait faire, à l'expérience de ses membres ou autrement et n'appliquer ces connaissances qu'à la fonction particulière, qui a été l'occasion de leur acquisition.

A cet égard, on a rappelé que, conformément au pouvoir qui lui est conféré par le par. (2) de l'art. 14 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* d'examiner de sa propre initiative les questions qui relèvent de sa compétence, l'Office a mené une enquête publique, par une formation de trois membres sous la présidence de M. Crowe, sur les approvisionnements et besoins de gaz naturel. L'enquête débuta en novembre 1974 et aboutit à la publication d'un rapport en avril 1975. C'est alors que furent désignés les membres chargés des

Crowe and Mr. Farmer) having been on the panel for the public inquiry. Nothing, in my opinion, can be drawn from the report of this inquiry that would blunt the effect of Mr. Crowe's participation in decisions leading to the Canadian Arctic Gas Pipeline Limited application for a certificate filed on March 21, 1974. The fact that the report indicated there were problems in estimating supply, that more information was needed, and that other matters as well that would be relevant on a s. 44 application were in an uncertain state, does not go any farther than it would if these problems and matters had been raised initially before the Board and it considered them for the first time at the pipeline hearing. That the holding of the inquiry may have prepared Mr. Crowe for the pipeline hearings does not provide support for his participation in those hearings.

What must be kept in mind here is that we are concerned with a s. 44 application in respect of which, in my opinion, the Board's function is quasi-judicial or, at least, is a function which it must discharge in accordance with rules of natural justice, not necessarily the full range of such rules that would apply to a Court (although I note that the Board is a court of record under s. 10 of its Act) but certainly to a degree that would reflect integrity of its proceedings and impartiality in the conduct of those proceedings. This is not, however, a prescription that would govern an inquiry under ss. 14(2) and 22.

I am of the opinion that the only issue here is whether the principle of reasonable apprehension or reasonable likelihood of bias applies to the Board in respect of hearings under s. 44. If it does apply—and this was accepted by all the respondents—then, on the facts herein, I can see no answer to the position of the appellants.

Before setting out the basis of this conclusion I wish to reiterate what was said in the Federal Court of Appeal and freely conceded by the appellants, namely, that no question of personal or financial or proprietary interest, such as to give rise to an allegation of actual bias, is raised against

audiences sur le pipe-line de la vallée du Mackenzie. Deux d'entre eux (M. Crowe et M. Farmer) avaient fait partie de la formation qui avait procédé à l'enquête publique. A mon avis, rien dans le rapport de cette enquête ne vient diminuer l'effet de la participation de M. Crowe aux décisions ayant mené à la demande de certificat déposée par Pipeline de gaz arctique canadien Limitée le 21 mars 1974. Le fait que le rapport indique qu'il existait des problèmes quant à l'évaluation des approvisionnements, que d'autres renseignements étaient nécessaires et que d'autres données pertinentes à la demande faite en vertu de l'art. 44 demeuraient incertaines, n'apporte rien de plus que si ces problèmes et ces questions avaient été soulevés à l'origine devant l'Office et examinés pour la première fois à l'audience concernant le pipe-line. Que la tenue de l'enquête ait préparé M. Crowe aux audiences relatives au pipe-line ne justifie pas sa participation à ces audiences.

Il faut se rappeler, en l'espèce, qu'il s'agit d'une demande en vertu de l'art. 44, où, à mon avis, le rôle de l'Office est quasi-judiciaire ou, du moins, doit être exercé conformément aux principes de justice naturelle; même s'il n'est pas nécessairement soumis à toutes les règles qui s'appliquent à un tribunal il l'est certainement à un degré suffisant pour être tenu de manifester l'intégrité de sa procédure et son impartialité (je note cependant que l'Office est une cour d'archives en vertu de l'art. 10 de sa loi constitutive). Toutefois ces principes ne s'appliquent pas à une enquête menée en vertu du par. (2) de l'art. 14 ou de l'art. 22.

Je suis d'avis qu'en l'espèce, la seule question en litige est de savoir si le principe de la récusation au cas de crainte raisonnable ou de probabilité raisonnable de partialité s'applique à l'Office pour les audiences tenues en vertu de l'art. 44. S'il s'applique—et ce point est admis par tous les intimés—la position des appelants m'apparaît irréfutable, selon les faits en l'espèce.

Avant d'exposer le fondement de cette conclusion, je tiens à réitérer ce qui a été dit à la Cour d'appel fédérale et admis sans restriction par les appelants, savoir, qu'aucune question d'intérêt personnel, pécuniaire ou relié à des droits de propriété, de nature à donner naissance à une alléga-

Mr. Crowe. The Federal Court of Appeal founded its conclusion against disqualification on the following statement of principle:

It is true that all of the circumstances of the case, including the decisions in which Mr. Crowe participated as a member of the study group, might give rise in a very sensitive or scrupulous conscience to the uneasy suspicion that he might be unconsciously biased, and therefore should not serve. But that is not, we think, the test to apply in this case. It is, rather, what would an informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—conclude. Would he think that it is more likely than not that Mr. Crowe, whether consciously or unconsciously, would not decide fairly.

This was followed by an encompassing factual conclusion which was as follows:

On the totality of the facts, which have been described only in skeletal form, we are all of the opinion that they should not cause reasonable and right minded persons to have a reasonable apprehension of bias on the part of Mr. Crowe, either on the question of whether present or future public convenience and necessity require a pipeline or the question of which, if any, of the several applicants should be granted a certificate.

The Federal Court of Appeal supported this factual conclusion by emphasizing that Mr. Crowe participated in the Study Group as merely a representative, that he had nothing to gain or lose by his participation or by any decision he might reach in the course of his duties as chairman of the National Energy Board in connection with the applications that were before it. I do not think that Mr. Crowe's representative capacity is a material consideration on the issue in question here, any more than representative capacity would be a material consideration if the president or chairman of one of the other participants in the Study Group had been appointed chairman of the National Energy Board and had then proceeded to sit on an application which he had a hand in fashioning, albeit he was divorced from the Study Group at the time the application was filed. Mr. Crowe was not a mere cipher, carrying messages from the board of directors of the Canada Development Corporation and having no initiative or flexibility in the manner and degree of his participation in the work of the

tion de partialité réelle, n'est soulevée contre M. Crowe. La Cour d'appel fédérale a fondé son refus de prononcer l'inhabilité sur la déclaration de principes suivante:

Il est vrai que toutes les circonstances de l'affaire, notamment les décisions auxquelles Crowe a participé comme membre du groupe d'étude, peuvent jeter le doute chez une personne de nature scrupuleuse ou tatillonne et la porter à croire qu'il pourrait à son insu être prévenu et devrait être récusé. Mais, croyons-nous, ce n'est pas le critère applicable en l'espèce. Il faut plutôt se demander à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique. Croirait-elle que, selon toute vraisemblance, Crowe, consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste?

Cette déclaration est suivie d'une conclusion globale sur les faits, que voici:

En nous fondant sur l'ensemble des faits, qui n'ont été exposés que sommairement, nous sommes tous d'avis qu'une personne juste et raisonnable n'aurait pas lieu de craindre que Crowe ne soit pas impartial sur la question de savoir si la commodité et la nécessité publiques, présentes et futures, rendent nécessaire la construction d'un pipe-line ni sur la question de savoir, si elle se pose, laquelle des diverses requérantes devrait obtenir le certificat.

A l'appui de cette conclusion, la Cour d'appel fédérale souligne que M. Crowe a participé au groupe d'étude à titre de simple représentant, qu'il n'avait rien à gagner ni à perdre en y participant ou en rendant une décision quelconque, en sa qualité de président de l'Office national de l'énergie, au sujet des demandes soumises à l'Office. A mon avis, la représentativité de M. Crowe n'est pas pertinente en l'espèce, pas plus que cette considération ne le serait si le président d'un des autres participants au groupe d'étude avait été nommé président de l'Office national de l'énergie et avait ensuite commencé à siéger pour entendre une demande à laquelle il aurait mis la main, sous prétexte qu'au moment du dépôt de la demande il n'avait plus aucun lien avec le groupe d'étude. M. Crowe n'était pas un simple figurant, porteur des messages du conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada sans aucune initiative ni liberté de manœuvre pour déterminer comment et jusqu'à quel point il participerait aux travaux du groupe d'étude. Rien n'indique, dans la

Study Group. Nowhere in the Study Group Agreement nor in the minutes of proceedings of the Management Committee is there any indication that the representatives came to the meetings with fixed instructions from which they could not depart without a reference back. The nature of the exercise carried on under the Study Group Agreement required the representatives to apply their own judgment and their own talents to the joint project, with of course concern for the interests of the companies that they represented and subject, of course, to such directions as the companies might give. Since the representatives were all high officials of the companies, they had latitude in their participation that would not have been open to a junior employee.

Nor do I think that anything turns in this case on the fact that Mr. Crowe (according to the Federal Court of Appeal) had nothing to gain or lose either through his participation in the Study Group or in making decisions as chairman of the National Energy Board. The Federal Court of Appeal appears here to have moved over into the area of actual bias and that is not an issue.

The additional factor which underlay the Federal Court of Appeal's factual conclusion is, in its own words, as follows:

It must, we think, be borne in mind that two years have passed since that participation came to an end and that the issues to be resolved by the Board, with which there is no reason to think he is not familiar, are widely different from those to which the study group devoted its attention. Theirs were problems of assessing the economic feasibility of a pipeline project as a method of moving gas from the Arctic over long distances to southern markets and planning the project in the interests of establishing a viable and profitable operation. In the issues to be considered by the Board the interest involved is that of the Canadian public, whether it will be well served by the construction and operation of such a system and if so which, if any, among competing applicants should be accorded the opportunity. On the material before us there appears to be no valid reason for apprehension that Mr. Crowe, who is not fettered by any interest of his own in any of the applicant companies or any proprietary interest in the result of any decision in which he participated and is no longer in the service of the study group or the Canada Development Corporation, cannot approach these new issues with the

Convention ni dans les procès-verbaux des assemblées du comité de direction, que les représentants se rendaient aux assemblées avec des directives précises auxquelles ils ne pouvaient déroger sans en référer à leur mandant. La nature du travail accompli en vertu de la Convention exigeait que les représentants mettent leur jugement personnel et leurs propres aptitudes à contribution, au profit du projet conjoint, tout en gardant en vue les intérêts des compagnies qu'ils représentaient et sous réserve évidemment des directives que celles-ci pouvaient leur donner. Comme les représentants étaient tous des cadres supérieurs des compagnies, ils pouvaient participer aux décisions avec une latitude que n'aurait pas eue un employé subalterne.

Je ne crois pas non plus qu'en l'espèce, le fait que M. Crowe (selon la Cour d'appel fédérale) n'avait rien à gagner ni à perdre, soit par sa participation au groupe d'étude, soit par ses décisions en qualité de président de l'Office national de l'énergie, ait quelque importance. La Cour d'appel fédérale semble avoir considéré la situation sous l'angle de la partialité réelle qui n'est pas en litige.

La Cour d'appel fédérale appuie sa conclusion sur un autre facteur qu'elle expose comme suit:

N'oublions pas que deux ans se sont écoulés depuis la fin de sa participation et que les questions soumises à l'Office, que rien ne nous permet de croire qu'elles lui sont bien connues, sont très différentes de celles que le groupe a étudiées. Celui-ci avait à se prononcer sur la praticabilité économique d'un projet de pipe-line pour le transport du gaz de l'Arctique sur de longues distances jusqu'aux marchés méridionaux et il devait s'assurer que l'entreprise offrirait toutes les garanties d'une exploitation saine et rentable. Les questions soumises à l'Office concernent le public en général car il s'agit de savoir s'il est dans l'intérêt national de construire et d'exploiter un pipe-line, et dans l'affirmative, à laquelle des compagnies requérantes, ou à quelle autre compagnie, il faut accorder cette possibilité. Crowe n'a aucun intérêt dans aucune de ces compagnies; les décisions auxquelles il a participé ont été prises libres de toute considération pécuniaire et il ne fait plus partie du groupe d'étude ni de la Corporation de développement du Canada. Donc, rien dans la preuve ne permet de craindre qu'il ne puisse pas aborder ces nouvelles questions avec la sérénité et

equanimity and impartiality to be expected of one in his position.

The passage of time referred to by the Federal Court of Appeal—two years since Mr. Crowe resigned as president of the Canada Development Corporation—is related to the date of the opening of the actual hearings on the competing applications. The application of Canadian Arctic Gas Pipeline Limited was filed five months after that resignation and the consequent departure of Mr. Crowe from the Study Group. Be that as it may, we are not dealing with a case where Mr. Crowe's association with the Study Group is by virtue of that fact alone urged as a disqualification, for example, in relation to some application that the Study Group has initiated or promoted after Mr. Crowe's termination of his relationship with the Group. While I would not see any vice in Mr. Crowe sitting on an application coming from or through the Study Group in relation to a matter in which he was not involved, even though it was decided upon shortly after his dissociation from the Study Group, that is not this case.

Lawyers who have been appointed to the Bench have been known to refrain from sitting on cases involving former clients, even where they have not had any part in the case, until a reasonable period of time has passed. *A fortiori*, they would not sit in any case in which they played any part at any stage of the case. This would apply, for example, even if they had drawn up or had a hand in the statement of claim or statement of defence and nothing else. There is, at the lowest, a parallel here between being involved in taking instructions or drawing up pleadings for litigation and being involved in helping to plan the terms of a contemplated s. 44 application which is in fact made.

I cannot agree with the conclusion (if it be that) of the Federal Court of Appeal or with its observation that "the issues to be resolved by the Board, with which there is no reason to think he is not familiar, are widely different from those to which the Study Group devoted its attention", as if that provided an answer, whether wholly or partially, to an allegation of reasonable apprehension of bias. A considerable point was made of this by counsel for

l'impartialité auxquelles on s'attend d'une personne dans sa situation.

Le laps de temps dont parle la Cour d'appel fédérale—deux ans depuis que M. Crowe a démissionné comme président de la Corporation de développement du Canada—se rapporte à la date d'ouverture des audiences sur les demandes en conflit. La demande de Pipeline de gaz arctique canadien Limitée a été déposée cinq mois après la démission de M. Crowe et son départ du groupe d'étude. Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas d'un cas où la partialité de M. Crowe au groupe d'étude, serait, de ce fait seulement, invoquée comme motif de récusation relativement, par exemple, à quelque demande suggérée ou favorisée par le groupe d'étude après son départ. Je ne verrais rien de répréhensible à ce que M. Crowe entende une demande venant directement ou indirectement du groupe d'étude à l'égard d'une question dont il ne s'est pas occupé, même si elle a fait l'objet d'une décision peu de temps après son retrait du groupe d'étude, mais ce n'est pas ce qui s'est produit en l'espèce.

On sait que des avocats nommés juges se sont abstenus pendant une période raisonnable, d'entendre des affaires auxquelles d'anciens clients étaient parties même s'ils n'avaient rien eu à faire avec le dossier. A plus forte raison, nul ne siègerait dans une cause à laquelle il aurait pu prendre part à un stade quelconque de l'affaire. Ce serait le cas par exemple même s'il n'avait fait que participer à l'élaboration ou à la rédaction de la déclaration ou de la défense. Il y a au moins un certain parallélisme entre le fait de recevoir des directives ou de rédiger les conclusions d'une partie et le fait de participer à l'élaboration d'une demande à faire en vertu de l'art. 44, demande qui est effectivement ensuite déposée.

Je ne puis souscrire à la conclusion (si c'en est une) de la Cour d'appel fédérale ni à ses observations selon lesquelles «les questions soumises à l'Office, que rien ne nous permet de croire qu'elles lui sont inconnues, sont très différentes de celles que le groupe a étudiées», comme si cela répondait totalement ou partiellement à l'allégation de crainte raisonnable de partialité. Les avocats du procureur général du Canada et de Pipeline de gaz

the Attorney General of Canada and counsel for the Canadian Gas Arctic Pipeline Limited, and I wish to deal with it in some detail.

Of course, the functions of the Board are different from the functions of an applicant or group of applicants for a board certificate, just as the functions of a court are different from those of a litigant seeking a favourable decision. It does not matter whether or not there is a *lis inter partes*, in a traditional court sense, in a Board hearing for the grant of a certificate, so long as the Board is required to apply statutory standards to any application, and, indeed where there are, as here, competing applications the resemblance to a *lis* is increased. An applicant seeking a certificate must inevitably direct itself to the statutory prescriptions by which the Board is governed, taking into consideration of course, the scope of discretion which those standards permit. To say, therefore, that the issues before the Board are different than those to which the Study Group directed itself is not entirely correct, save as it reflects the different roles of the Board and of the Study Group. Moreover, it does not meet the central issue in this case, namely, whether the presiding member of a panel hearing an application under s. 44 can be said to be free from any reasonable apprehension of bias on his part when he had a hand in developing and approving important underpinnings of the very application which eventually was brought before the panel.

There was some inconsistency in the approaches taken by counsel for the Attorney General of Canada and counsel for the Canadian Arctic Gas Pipeline Limited, who made the main submissions in support of the position of all the respondents. The former asserted at one point in his submissions that the decision to seek a pipeline had already been made by the Study Group before Canada Development Corporation became a participant. It was his further contention that Mr. Crowe participated only in the decisions as to routing and as to single ownership of the proposed pipeline and as to the appointment of auditors and bankers. In his view, these decisions fell short of an involvement in the crucial considerations of economic and finan-

arctique canadien Limitée ont attaché beaucoup d'importance à cet argument et je veux y répondre en détail.

Il est évident que les fonctions de l'Office sont différentes des fonctions d'une personne ou d'un groupe qui demande un certificat, comme les fonctions d'un tribunal sont différentes de celles d'une partie à un litige qui cherche à obtenir gain de cause. Il importe peu qu'il y ait ou non *lis inter partes*, au sens judiciaire traditionnel, à une audience devant l'Office pour l'octroi d'un certificat, puisque l'Office est tenu d'appliquer des normes légales à toute demande et, de fait, puisqu'il est en présence, en l'espèce, de demande en conflit, la similitude avec un *lis* s'accroît. Celui qui demande un certificat doit nécessairement se reporter aux prescriptions légales régissant l'Office, en tenant compte naturellement de l'étendue de la discrétion autorisée par les normes. Il n'est donc pas tout à fait juste de dire que les questions dont l'Office est saisi sont différentes de celles que le groupe d'étude a examinées, sauf pour faire ressortir les rôles différents de l'Office et du groupe d'étude. De plus, cela ne répond pas à la question principale dans le présent litige, qui consiste à déterminer si l'on peut dire qu'il n'existe aucune crainte raisonnable de partialité à l'égard du président d'une audience sur une demande en vertu de l'art. 44, lorsque ce président a contribué à l'élaboration et à l'approbation de certains fondements essentiels de la demande qui finalement est soumise à l'Office.

Les points de vue de l'avocat du procureur général du Canada et de l'avocat de Pipeline de gaz arctique canadien Limitée, qui ont soumis les principaux arguments à l'appui de la thèse des intimés, sont jusqu'à un certain point incompatibles. Le premier soutient que la décision de faire une demande d'autorisation d'un pipe-line avait déjà été prise par le groupe d'étude avant que la Corporation de développement du Canada en fasse partie. Il prétend de plus que M. Crowe n'a participé qu'aux décisions sur le tracé et la propriété du pipe-line projeté de même qu'à la nomination des vérificateurs et des banquiers. Selon lui, ces décisions tout loin de constituer une participation aux décisions fondamentales sur la praticabilité écono-

cial feasibility which, presumably, were either determined before Mr. Crowe became a representative member of the Study Group or were redetermined after he ceased to be such a member. This is an untenable position. Economic and financial feasibility were involved in the very decision to pursue the pipeline project by an application to the Board, and the fact that the proposed application was later refined or revised did not make it one to which Mr. Crowe was a stranger before it came to the Board.

Counsel for Canadian Arctic Gas Pipeline Limited appeared to say that there was no concluded decision to apply for a certificate while Mr. Crowe was a representative member of the Study Group. He did agree that economic and financial feasibility were involved in decisions made by the Study Group in which Mr. Crowe participated, but he contended that, in so far as this affected a decision to apply for a certificate, it was not conclusive on the question whether public convenience and necessity existed or would exist two years hence. This submission either begs the question of reasonable apprehension of bias or makes it depend on whether the Study Group can be said to have made the very decision which the Board is called upon to make. There can be no such dependence. Any application under s. 44 would, of course, be pitched to securing a favourable decision, but the Board's powers are wide enough to entitle it to insist on changes in a proposal as a condition of the grant of a certificate. The vice of reasonable apprehension of bias lies not in finding correspondence between the decisions in which Mr. Crowe participated and all the statutory prescriptions under s. 44, especially when that provision gives the Board broad discretion "to take into account all such matters as to it appear to be relevant", but rather in the fact that he participated in working out some at least of the terms on which the application was later made and supported the decision to make it. The Federal Court of Appeal had no doubt that Mr. Crowe (to use its words) "took part in [the] meetings and in the decisions taken which . . . dealt with fairly advanced plans for the implementation of the pipeline project".

mique et financière, qui auraient été prises avant que M. Crowe devienne membre du groupe d'étude ou auraient été reconsidérées après son départ. Cette position est insoutenable. La praticabilité économique et financière était en cause dans la décision même de donner suite au projet de pipe-line en faisant une demande à l'Office et le fait que la demande proposée a été par la suite remaniée ou révisée ne signifie pas que M. Crowe y ait été étranger avant qu'elle soit soumise à l'Office.

L'avocat de Pipeline de gaz arctique canadien Limitée semble affirmer qu'aucune décision définitive n'a été prise quant à la demande de certificat pendant que M. Crowe était membre du groupe d'étude. Il reconnaît que la praticabilité économique et financière a été prise en considération dans les décisions du groupe d'étude auxquelles M. Crowe a participé, mais il prétend qu'en ce qui concerne la décision de demander un certificat, cela n'était pas concluant sur le point de savoir si la commodité et la nécessité publiques existaient ou existeraient deux ans plus tard. Cette prétention tient pour admise l'absence de crainte raisonnable de partialité ou en fait défendre l'existence de la question de savoir si l'on peut dire que le groupe d'étude avait pris la décision même que l'Office doit rendre. Il ne peut exister un tel lien de causalité. Naturellement toute demande en vertu de l'art. 44 est élaborée en vue d'une décision favorable mais l'Office a des pouvoirs assez étendus pour exiger des modifications à une proposition comme condition de l'octroi d'un certificat. La crainte raisonnable de partialité ne vient pas de ce qu'on prétend trouver une concordance entre les décisions auxquelles M. Crowe a participé et toutes les prescriptions législatives de l'art. 44, puisque de toute façon celui-ci donne à l'Office toute discrétion pour «tenir compte de toutes les données qui lui semblent pertinentes». La crainte de partialité vient plutôt du fait qu'il a participé à l'élaboration d'au moins quelques-unes des modalités de la demande déposée par la suite, et a appuyé la décision de la présenter. La Cour d'appel fédérale (selon ses propres termes) ne doute pas que M. Crowe ait «participé [aux] réunions et aux décisions prises qui . . . se rapportaient à des plans assez avancés sur la mise en œuvre du projet de pipe-line».

I come then to the question whether the Federal Court of Appeal's negative answer to the question propounded to it is supportable. I have already indicated that that Court introduced considerations into its test of reasonable apprehension of bias which should not be part of its measure. When the concern is, as here, that there be no prejudgment of issues (and certainly no predetermination) relating not only to whether a particular application for a pipeline will succeed but also to whether any pipeline will be approved, the participation of Mr. Crowe in the discussions and decisions leading to the application made by Canadian Arctic Gas Pipeline Limited for a certificate of public convenience and necessity, in my opinion, cannot but give rise to a reasonable apprehension, which reasonably well-informed persons could properly have, of a biased appraisal and judgment of the issues to be determined on a s. 44 application.

This Court in fixing on the test of reasonable apprehension of bias, as in *Ghirardosi v. Minister of Highways for British Columbia*², and again in *Blanchette v. C.I.S. Ltd.*³, (where Pigeon J. said at p. 842-43, that "a reasonable apprehension that the judge might not act in an entirely impartial manner is ground for disqualification") was merely restating what Rand J. said in *Szilard v. Szasz*⁴, at pp. 6-7 in speaking of the "probability or reasoned suspicion of biased appraisal and judgment, unintended though it be". This test is grounded in a firm concern that there be no lack of public confidence in the impartiality of adjudicative agencies, and I think that emphasis is lent to this concern in the present case by the fact that the National Energy Board is enjoined to have regard for the public interest.

For these reasons, the appeal is allowed and the question submitted to the Federal Court of Appeal is answered in the affirmative. As stated in the

² [1966] S.C.R. 367.

³ [1973] S.C.R. 833.

⁴ [1955] S.C.R. 3.

J'en viens à la question de savoir si la réponse négative de la Cour d'appel fédérale à la question soumise est bien fondée. J'ai déjà indiqué qu'on y a pris en considération dans l'analyse de la crainte raisonnable de partialité, des facteurs qui n'auraient pas dû l'être. Lorsqu'il est important, comme en l'espèce, de ne pas avoir de préjugé sur les questions en litige (ni d'opinion préconçue) non seulement à l'égard de la décision sur une demande relative à un pipe-line en particulier mais aussi sur le principe même de la construction d'un pipe-line, la participation de M. Crowe aux discussions et décisions menant à la demande faite par Pipeline de gaz arctique canadien Limitée en vue d'obtenir un certificat de commodité et nécessité publiques, ne peut, à mon avis, que donner naissance, chez des personnes assez bien renseignées, à une crainte raisonnable de partialité dans l'appréciation des questions à trancher sur une demande en vertu de l'art. 44.

Cette Cour en définissant ainsi le critère de la crainte raisonnable de partialité, comme dans l'arrêt *Ghirardosi c. Le Ministre de la Voirie de la Colombie-Britannique*², et aussi dans l'arrêt *Blanchette c. C.I.S. Ltd.*³, (où le juge Pigeon dit aux pp. 842-843 qu'«une crainte raisonnable que le juge pourrait ne pas agir d'une façon complètement impartiale est un motif de récusation») reprenait simplement ce que le juge Rand disait dans l'arrêt *Szilard c. Szasz*⁴, aux pp. 6-7, en parlant de [TRADUCTION] «la probabilité ou la crainte raisonnable de partialité dans l'appréciation ou le jugement, quelque involontaire qu'elle soit». Ce critère se fonde sur la préoccupation constante qu'il ne faut pas que le public puisse douter de l'impartialité des organismes ayant un pouvoir décisionnel, et je considère que cette préoccupation doit se retrouver en l'espèce puisque l'Office national de l'énergie est tenu de prendre en considération l'intérêt du public.

Pour ces motifs, le pourvoi est accueilli et nous répondons affirmativement à la question déferée à la Cour d'appel fédérale. Comme le mentionne le

² [1966] R.C.S. 367.

³ [1973] R.C.S. 833.

⁴ [1955] R.C.S. 3.

formal judgment of this Court, delivered on March 11, 1976, there will be no order as to costs.

The judgment of Martland, Judson and de Grandpré JJ. was delivered by

DE GRANDPRÉ J. (*dissenting*)—As mentioned in the formal judgment of March 11, 1976, I hold the dissenting view that the Federal Court of Appeal was right in coming unanimously to the conclusion that a negative answer should be given to the question referred to it by the National Energy Board:

Would the Board err in rejecting the objections and in holding that Mr. Crowe was not disqualified from being a member of the panel on the grounds of reasonable apprehension or reasonable likelihood of bias?

This question submitted pursuant to subs. 28(4) of the *Federal Court Act* was the result of a concern expressed during the pre-hearing conference on July 9, 1975, by counsel for one of the applicants, namely Canadian Arctic Gas Pipeline Limited (hereinafter referred to as "Arctic Gas"), that if Mr. M. A. Crowe were a member of the panel chosen to deal with the competing applications, a reasonable apprehension of bias in favour of Arctic Gas might be feared. As expressed in the Order of the National Energy Board, dated October 29, 1975, referring the question to the Federal Court of Appeal, the basis of this concern was the fact that the Chairman of the National Energy Board was, prior to that appointment, Chairman of the Canada Development Corporation. That corporation at that time and at all relevant times was wholly owned by the Government of Canada and was one of some 25 or 26 members of the Arctic Gas—Northwest Project Study Group, a consortium of companies which had brought about the incorporation of Canadian Arctic Gas Pipeline Limited. In his capacity as Chairman of Canada Development Corporation, until his resignation in 1973, Mr. Crowe had participated in certain determinations and decisions of the Study Group concerning relevant issues now the subject matter of the application, including the routing of the proposed Canadian Arctic Gas pipeline.

prononcé de cette Cour, en date du 11 mars 1976, il n'y a pas d'adjudication de dépens.

Le jugement des juges Martland, Judson et de Grandpré a été rendu par

LE JUGE DE GRANDPRÉ (*dissident*)—Tel que mentionné dans le jugement du 11 mars 1976, je suis dissident en l'espèce, étant d'avis que la Cour d'appel fédérale était fondée à conclure unanimement qu'il fallait répondre négativement à la question déferée par l'Office national de l'Énergie:

L'Office ferait-il erreur en rejetant les objections et en statuant que M. Crowe n'est pas inhabile à faire partie du comité pour cause de crainte ou probabilité raisonnable de partialité?

Cette question a été déferée en vertu du par. (4) de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, par suite de l'inquiétude exprimée par l'avocat de l'un des requérants, Pipeline de gaz arctique canadien Limitée (ci-après appelée «Gaz arctique»), lors de la conférence préalable du 9 juillet 1975, que si M. Crowe faisait partie du groupe désigné pour entendre les demandes en conflit, il y avait raisonnablement lieu de craindre qu'il y ait, chez ce dernier, partialité en faveur de Gaz arctique. Comme le mentionne l'ordonnance de l'Office national de l'énergie, en date du 29 octobre 1975, déférant la question à la Cour d'appel fédérale, cette inquiétude se fondait sur le fait que le président de l'Office national de l'énergie était, avant cette nomination, président de la Corporation de développement du Canada. A cette époque et à toutes les époques pertinentes, tout le capital-actions de la corporation était détenu par le gouvernement du Canada et elle était l'un des vingt-cinq ou vingt-six membres de Gaz arctique—Northwest Project Study Group, un consortium de compagnies qui avait constitué en corporation Pipeline de gaz arctique canadien Limitée. En sa qualité de président de la Corporation de développement du Canada, jusqu'à sa démission en 1973, M. Crowe avait participé à certaines délibérations et décisions du groupe d'étude ayant trait à des questions faisant maintenant l'objet de la demande, notamment le tracé projeté pour le pipeline de gaz arctique canadien.

As a result of this expression of concern, counsel for Arctic Gas, at the direction of the Board, forwarded in mid-September to all interested persons a number of documents, the relevant ones being correspondence between Canadian Arctic Study Group and Canada Development Corporation, the relevant minutes of the Management and Executive Committees of the Canadian Arctic Gas Study Group, (all irrelevant entries, namely reports and discussions where no action was taken, having been blanked out), minutes of the Finance, Tax and Accounting Committee of the Study Group, the Study Group agreement itself.

In addition, on the 17th of October, a copy of the written statement to be read at the opening of the hearing by Mr. Crowe was addressed to all interested persons.

The hearing of the applications commenced on the 27th day of October 1975. Mr. Crowe at the outset read his statement. Of the 88 interested persons recognized by the Board either as applicants or under s. 45 of the Statute, only 5 objected and 3 of these are appellants before this Court. All of the competing applicants were satisfied that no reasonable apprehension of bias could be entertained.

On this bare outline of the facts, the following preliminary points may be made:

- (1) there is no suggestion that there exists any actual or pecuniary bias on the part of Mr. Crowe;
- (2) the reasonable apprehension of bias, if it exists, could refer to
 - (a) the need for a pipeline, and
 - (b) if point (a) is decided in the affirmative, the identity of the party who should receive the certificate;

inasmuch as all of the competing applicants are satisfied with the presence of Mr. Crowe on the panel, this last point is not before us; of course, it is common ground that all applications might be turned down;

Par suite de cette manifestation d'inquiétude, l'avocat de Gaz arctique, à la demande de l'Office, fit parvenir vers la mi-septembre à tous les intéressés un certain nombre de documents. Parmi ceux-ci s'avéraient pertinents la correspondance entre le groupe d'étude sur le gaz arctique canadien et la Corporation de développement du Canada, les procès-verbaux du comité de direction et du comité exécutif du groupe d'étude ayant trait au sujet (les autres écritures, comme par exemple les rapports et les discussions qui n'avaient pas eu de suite, ayant été rayées), les procès-verbaux du comité des finances, des impôts et de la comptabilité et le texte de la Convention du groupe d'étude.

De plus, le 17 octobre, une copie de la déclaration que M. Crowe devait lire à l'ouverture de l'audience a été communiquée à tous les intéressés.

L'audition des demandes débuta le 27 octobre 1975 et s'ouvrit sur l'exposé de M. Crowe. Sur les 88 personnes intéressées, à titre de requérants ou reconnues comme telles par l'Office en vertu de l'art. 45 de la Loi, 5 seulement, dont les 3 appellants, ont présenté des objections. Tous les requérants en conflit estimaient qu'il n'y avait raisonnablement pas lieu de craindre la partialité.

D'après ce bref exposé des faits, on peut établir d'abord les points suivants:

- (1) rien ne laisse entendre qu'il y ait partialité, chez M. Crowe, pouvant se fonder sur un intérêt réel ou pécuniaire;
- (2) la crainte raisonnable de partialité, si elle existe, pourrait avoir trait
 - a) à la nécessité d'un pipeline et,
 - b) en cas de réponse affirmative à l'alinéa a), au choix du requérant qui pourrait obtenir le certificat;

dans la mesure où les requérants en conflit ne s'opposent pas à la présence de M. Crowe à titre de membre du groupe chargé d'entendre les demandes, nous n'avons pas à trancher cette dernière question; il est admis que toutes les demandes peuvent être rejetées;

(3) the question must be studied in the sole light of the documents submitted to the Court which, in addition to those already mentioned, are:

- (a) the proceedings before the Board on October 27, 1975;
- (b) the guidelines for northern pipelines issued by the Canadian Government on August 13, 1970;
- (c) a report of the National Energy Board, dated April 1975, entitled 'Canadian Natural Gas—Supply & Requirements' following public hearings held pursuant to Part 1 of the National Energy Board Act, from November 1974 to March 1975.

It is on this material that the Federal Court of Appeal unanimously came to its conclusion:

On the totality of the facts, which have been described only in skeletal form, we are all of the opinion that they should not cause reasonable and right minded persons to have a reasonable apprehension of bias on the part of Mr. Crowe, either on the question of whether present or future public convenience and necessity require a pipeline or the question of which, if any, of the several applicants should be granted a certificate.

I have already stated my concurrence with this reading of the facts.

I

The proper test to be applied in a matter of this type was correctly expressed by the Court of Appeal. As already seen by the quotation above, the apprehension of bias must be a reasonable one, held by reasonable and right minded persons, applying themselves to the question and obtaining thereon the required information. In the words of the Court of Appeal, that test is "what would an informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—conclude. Would he think that it is more likely than not that Mr. Crowe, whether consciously or unconsciously, would not decide fairly."

I can see no real difference between the expressions found in the decided cases, be they 'reasonable apprehension of bias', 'reasonable suspicion of

(3) la question doit être examinée à la seule lumière des documents soumis à la Cour, qui, en plus de ceux déjà mentionnés sont:

- a) les procédures devant l'Office, le 27 octobre 1975;
- b) les directives régissant les pipe-lines dans le nord, édictées par le gouvernement du Canada le 13 août 1970;
- c) un rapport de l'Office national de l'énergie, d'avril 1975, intitulé «Le Gaz naturel au Canada—Besoins & Approvisionnements», publié à la suite d'audiences publiques tenues conformément à la Partie I de la Loi sur l'Office national de l'énergie, de novembre 1974 à mars 1975.

C'est sur ces documents que la Cour d'appel fédérale s'est fondée pour conclure unanimement:

En nous fondant sur l'ensemble des faits, qui n'ont été exposés que sommairement, nous sommes tous d'avis qu'une personne juste et raisonnable n'aurait pas lieu de craindre que Crowe ne soit pas impartial sur la question de savoir si la commodité et la nécessité publiques, présentes et futures, rendent nécessaire la construction d'un pipe-line ni sur la question de savoir, si elle se pose, laquelle des diverses requérantes devrait obtenir le certificat.

J'ai déjà indiqué que je suis d'accord avec cette interprétation des faits.

I

La Cour d'appel a défini avec justesse le critère applicable dans une affaire de ce genre. Selon le passage précité, la crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. Selon les termes de la Cour d'appel, ce critère consiste à se demander «à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique. Croirait-elle que, selon toute vraisemblance, M. Crowe, consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste?»

Je ne vois pas de différence véritable entre les expressions que l'on retrouve dans la jurisprudence, qu'il s'agisse de «crainte raisonnable de

bias', or 'real likelihood of bias'. The grounds for this apprehension must, however, be substantial and I entirely agree with the Federal Court of Appeal which refused to accept the suggestion that the test be related to the "very sensitive or scrupulous conscience".

This is the proper approach which, of course, must be adjusted to the facts of the case. The question of bias in a member of a court of justice cannot be examined in the same light as that in a member of an administrative tribunal entrusted by statute with an administrative discretion exercised in the light of its experience and of that of its technical advisers.

The basic principle is of course the same, namely that natural justice be rendered. But its application must take into consideration the special circumstances of the tribunal. As stated by Reid, *Administrative Law and Practice*, 1971, at p. 220:

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

To the same effect, the words of Tucker L.J., in *Russell v. Duke of Norfolk and others*⁵, at p. 118:

There are, in my view, no words which are of universal application to every kind of inquiry and every kind of domestic tribunal. The requirements of natural justice must depend on the circumstances of the case, the nature of the inquiry, the rules under which the tribunal is acting, the subject-matter that is being dealt with, and so forth.

In the case at bar, the test must take into consideration the broad functions entrusted by law to the Board. These are numerous and it is sufficient for our purpose to refer to the two main classes:

- (1) the advisory functions under Part II of the Act; s. 22 imposes upon the Board the obligation

partialité», «de soupçon raisonnable de partialité», ou «de réelle probabilité de partialité». Toutefois, les motifs de crainte doivent être sérieux et je suis complètement d'accord avec la Cour d'appel fédérale qui refuse d'admettre que le critère doit être celui d'«une personne de nature scrupuleuse ou tatillonne».

Telle est la façon juste d'aborder la question mais il faut évidemment l'adapter aux faits de l'espèce. La question de la partialité ne peut être examinée de la même façon dans le cas d'un membre d'un tribunal judiciaire que dans le cas d'un membre d'un tribunal administratif que la loi autorise à exercer ses fonctions de façon discrétionnaire, à la lumière de son expérience ainsi que de celle de ses conseillers techniques.

Évidemment, le principe fondamental est le même: la justice naturelle doit être respectée. En pratique cependant, il faut prendre en considération le caractère particulier du tribunal. Comme le remarque Reid, *Administrative Law and Practice*, 1971, à la p. 220:

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

Lord Tucker abonde dans le même sens dans *Russell v. Duke of Norfolk and others*⁵, à la p. 118:

[TRADUCTION] Il n'existe pas à mon avis un principe qui s'applique universellement à tous les genres d'enquêtes et de tribunaux internes. Les exigences de la justice naturelle doivent varier selon les circonstances de l'affaire, la nature de l'enquête, les règles qui régissent le tribunal, la question traitée, etc.

En l'espèce, le critère employé doit prendre en considération les vastes fonctions conférées à l'Office par la loi. Elles sont nombreuses et, aux fins des présentes, il suffit d'en citer les deux principales catégories:

- (1) les fonctions consultatives, en vertu de la Partie II de la Loi; l'art. 22 impose à l'Office de

⁵ [1949] 1 All E.R. 109.

⁵ [1949] 1 All E.R. 109.

to make continuous studies and reports, on its own and at the request of the Minister; to that end, "the Board shall, wherever appropriate, utilize agencies of the Government of Canada to obtain technical, economic and statistical information and advice";

(2) the issuance of certificates of public convenience and necessity under Part III; s. 44 enacts that in the discharge of this duty, "the Board shall take into account all such matters as to it appear to be relevant and without limiting the generality of the foregoing, the Board may have regard ..." to five factors listed in the section.

While, under s. 22, there is no obligation to take into account the submissions of third parties, s. 45 states that "the Board shall consider the objections of any interested person". Finally, it is to be noted that both these duties culminate in conclusions which are submitted in the first case to the Minister who may decide to act or not to act and, in the second case, to the Governor in Council who may decide to approve or not to approve.

It follows that the National Energy Board is a tribunal that must be staffed with persons of experience and expertise. As was said by Hyde J. of the Quebec Court of Appeal in *R. v. Picard et al.*⁶, at p. 661:

Professional persons are called upon to serve in judicial, quasi-judicial and administrative posts in many fields and if Governments were to exclude candidates on such ground, they would find themselves deprived of the services of most professionals with any experience in the matters in respect of which their services are sought. Accordingly, I agree with the Court below that this ground was properly rejected.

The same thought is to be found in the decision of the Court of Appeal of Nova Scotia in *Tomko v. N.S. Labour Relations Board et al.*⁷, where one MacNeil, a member of the Board, had actively participated in meetings attended by representatives of the employer and representatives of the

faire des études suivies et des rapports, de sa propre initiative ou sur la demande du Ministre; à ces fins, «l'Office doit, quand la chose est pertinente, recourir aux organismes du gouvernement du Canada pour obtenir les renseignements et avis d'ordre technique, économique et statistique»;

(2) la délivrance de certificats de commodité et de nécessité publiques en vertu de la Partie III; l'art. 44 prévoit qu'à cette fin, l'Office «doit tenir compte de toutes les données qui lui semblent pertinentes, et, sans limiter la généralité de ce qui précède, peut considérer ...» les cinq facteurs énumérés dans l'article.

Alors qu'aux termes de l'art. 22 il n'y a aucune obligation de prendre en considération les prétentions de tierces parties, l'art. 45 décrète que «l'Office doit étudier les objections de toute personne intéressée». Enfin, il faut noter que dans les deux cas l'Office doit en arriver à des conclusions que, respectivement, il soumet au Ministre qui peut décider d'y donner suite ou non et au gouverneur en conseil qui peut les approuver ou non.

L'Office national de l'énergie est donc un tribunal dont les membres doivent être expérimentés et compétents. Comme le remarquait le juge Hyde de la Cour d'appel du Québec dans *R. v. Picard et al.*⁶, à la p. 661:

[TRADUCTION] On fait appel à des professionnels pour remplir des fonctions judiciaires, quasi-judiciaires et administratives dans plusieurs domaines. Si le gouvernement devait exclure des candidats pour ce motif, il se priverait des services de la plupart des professionnels ayant quelque expérience dans les domaines pour lesquels on recherche leurs services. Par conséquent, j'estime que le tribunal d'instance inférieure a rejeté, à bon droit, ce moyen.

La même opinion est exprimée dans l'arrêt de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, *Tomko v. N.S. Labour Relations Board et al.*⁷, où un certain MacNeil, membre de la Commission des relations de travail, avait participé activement à des réunions portant sur la question même que devait

⁶ (1968), 65 D.L.R. (2d) 658.

⁷ (1974), 9 N.S.R. (2d) 277 *affd.* [1977] 1 S.C.R. 112.

⁶ (1968), 65 D.L.R. (2d) 658.

⁷ (1974), 9 N.S.R. (2d) 277 *confirmée* [1977] 1 S.C.R. 112.

unions respecting the subject matter on the very point to be adjudicated before the Board. In particular, in a meeting five days before the Order was issued, he had said that the facts gave no excuse to the men to be on strike. Studying the allegation of bias, MacKeigan, C.J., said (at p. 298):

One of the principles of 'natural justice' that must be observed by the Panel and its members in exercising power under s. 49 is to act fairly, in good faith, and without bias. The rules which disqualify judges for personal interest in the result or likelihood of bias thus apply. See: de Smith on *Judicial Review of Administrative Action* 3rd ed., c. 5, and Reid on *Administrative Law and Practice*, c. 7.

This does not mean, however, that the standards of what constitutes disqualifying interest or bias are the same for a tribunal like the Panel as for the courts. The nature and purpose of the *Trade Union Act* dictate that members 'bring an experience and knowledge acquired extra-judicially to the solution of their problems' (Lord Simonds in *John East*, supra, A.C. at p. 151, D.L.R. at p. 682).

The many unions and many subcontractors and suppliers involved in any single construction project make it inevitable that union representatives on the Panel and most employer representatives would each have at least an indirect interest, much knowledge and many preconceptions and prejudgments respecting any matter coming before the Panel. Thus mere prior knowledge of the particular case or preconceptions or even prejudgments cannot be held *per se* to disqualify a Panel member.

And he concluded (at p. 299):

I cannot find on the evidence that MacNeil had the kind of interest or displayed the kind of bias that should disqualify him as a member of the Panel. He obviously knew all about the walkout and its causes, thought it was an illegal work stoppage, knew that the plaintiff was involved in it and had 'condoned' it, and was fully aware of the plaintiff's commanding position in the Labourers' Union. I cannot see, however, that such knowledge and opinions show likelihood of bias, likelihood that MacNeil would be unable to exercise his duties impartially as a member of the Board.

trancher la Commission et auxquelles assistaient des représentants de l'employeur et des syndicats. En particulier, au cours d'une réunion tenue cinq jours avant que l'ordonnance soit rendue, il avait déclaré que les faits ne justifiaient pas une grève des employés. Examinant la question de la partialité, le juge en chef MacKeigan dit (à la p. 298):

[TRADUCTION] Selon les principes de la 'justice naturelle' que doivent observer le comité et ses membres dans l'exercice des pouvoirs conférés par l'art. 49, ils doivent notamment agir de façon équitable, de bonne foi et sans partialité. Les règles relatives à la récusation des juges à cause de leur intérêt personnel dans le résultat du litige ou de la probabilité de partialité s'appliquent donc. Voir de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* 3^e éd., c. 5 et Reid, *Administrative Law and Practice*, c. 7.

Cela ne signifie pas toutefois que dans l'appréciation de ce qui constitue l'intérêt ou la partialité entraînant la récusation, on applique les mêmes critères à un tribunal comme le comité qu'aux cours de justice. Le caractère et le but du *Trade Union Act* requièrent que les membres du comité [TRADUCTION] «se servent de l'expérience et des connaissances acquises extra-judiciairement pour résoudre les problèmes» (Lord Simonds, dans *John East*, supra, A.C. à la p. 151, D.L.R. à la p. 682).

Vu la multitude de syndicats, de sous-entrepreneurs et de fournisseurs participant à un seul projet de construction il est inévitable que les représentants des syndicats siégeant au comité ainsi que la plupart des représentants des employeurs soient au moins indirectement concernés, par la question soumise au comité, au moins, qu'ils la connaissent bien et qu'ils aient à son sujet des opinions préconçues et des préjugés. Ainsi ni la simple connaissance antérieure du cas particulier ni certaines opinions préconçues ou préjugés ne suffisent d'eux-mêmes pour récuser un membre du comité.

Et il conclut (à la p. 299):

[TRADUCTION] La preuve ne me permet pas de conclure que MacNeil avait cet intérêt ou a fait preuve de cette partialité qui devrait le rendre inhabile à siéger au comité. Il était évidemment au courant du débrayage et de ses causes, il estimait que l'arrêt de travail était illégal, il savait que le demandeur était impliqué dans cet arrêt de travail et y était sympathique, et il connaissait parfaitement l'importance du rôle du demandeur dans le syndicat. Toutefois je ne peux conclure que cette connaissance et ces opinions démontrent la probabilité de partialité, savoir que MacNeil serait incapable d'exercer ses fonctions de membre de la Commission de façon impartiale.

This judgment was confirmed by our Court on December 19, 1975 where Laskin, C.J.C., speaking for the majority, said:

There was also an allegation of bias against a member of the Panel but this Court did not require the respondents to meet it, holding the allegation to be without substance.

Members of administrative boards acquire their expertise by virtue of previous exposure to the industry which they are appointed to regulate. The system would not work if it were not premised on an assertion of faith in those appointed to adjudicate:

It is to be assumed that a body of men entrusted by the Legislature with large powers affecting the rights of others will act with good faith.

Re Schabas et al and Caput of the University of Toronto et al (1975), 52 D.L.R. (3d) 495 at page 506.

Cabinet officers charged by Congress with adjudicatory functions are not assumed to be flabby creatures any more than judges are. Both may have an underlying philosophy in approaching a specific case. But both are assumed to be men of conscience and intellectual discipline, capable of judging a particular controversy fairly on the basis of its own circumstances.

United States v. Morgan (1940), 313 U.S. 409 at page 421, per Mr. Justice Frankfurter.

That good faith is not shaken by the fact a member of the Board may have held tentative views. Not only is this the situation in Canada as appears from the judgment in *Tomko*, above but it is the situation in England—1 Halsbury (4th edition) at pp. 83-84:

In a wide range of other situations the impression may be received that an adjudicator is likely to be biased. A person ought not to participate or appear to participate in an appeal against his own decision, or act or appear to act as both prosecutor and judge; the general rule is that in such circumstances the decision will be set aside. Normally it will also be inappropriate for a member of a tribunal to act as witness. Likelihood of bias may also arise because an adjudicator has already indicated partisanship by expressing opinions antagonistic or favourable to the parties before him, or has made known his views about the merits of the very issue or issues of a

Ce jugement a été confirmé par cette Cour le 19 décembre 1975, alors que le juge en chef Laskin, parlant au nom de la majorité, disait:

On alléguait aussi la partialité d'un membre du Comité, mais cette Cour, considérant la prétention sans fondement, n'a pas demandé aux intimés d'y répondre.

Les membres de commissions administratives deviennent experts grâce à leurs contacts antérieurs avec l'industrie qu'ils sont appelés à régler. Le système ne fonctionnerait pas s'il n'était pas fondé sur une affirmation de confiance envers ceux qui sont nommés pour prendre des décisions:

[TRADUCTION] On doit présumer que ceux à qui la Législature confie des pouvoirs étendus, touchant les droits des tiers, agiront de bonne foi.

Re Schabas et al and Caput of the University of Toronto et al (1975) 52 D.L.R. (3d) 495, à la p. 506.

[TRADUCTION] Les membres du Cabinet qui, dans l'exercice des pouvoirs conférés par le Congrès, doivent rendre des décisions, ne sont pas censés être des êtres amorphes, pas plus que les juges d'ailleurs. Les uns et les autres peuvent avoir leur propre philosophie lorsqu'ils abordent un cas particulier, mais on présume qu'ils sont des hommes de conscience pouvant, grâce à leur discipline intellectuelle, juger un litige donné de façon équitable selon les circonstances particulières qui l'entourent.

United States v. Morgan (1940), 313 U.S. 409, à la p. 421, par M. le juge Frankfurter.

Cette bonne foi n'est pas mise en doute du seul fait qu'un membre de l'Office peut antérieurement avoir eu certaines opinions sur le sujet. Le principe est reconnu non seulement au Canada, comme le démontre l'arrêt *Tomko*, mais aussi en Angleterre—1 Halsbury (4^e édition) pp. 83-84:

[TRADUCTION] Dans bien d'autres cas, on peut avoir l'impression qu'un arbitre est susceptible d'être partial. Une personne ne doit pas participer ou sembler participer à un appel à l'encontre de sa propre décision, ni agir, ou sembler agir, à la fois à titre de poursuivant et de juge; en règle générale, dans de telles circonstances, la décision sera infirmée. Normalement un membre d'un tribunal ne devrait pas non plus comparaître à titre de témoin. La probabilité de partialité peut aussi résulter du fait qu'un arbitre a déjà exprimé des opinions défavorables ou favorables aux parties ou qu'il a fait connaître son point de vue sur le bien-fondé de la question en litige

similar nature in such a way as to suggest prejudice because he is so actively associated with the institution or conduct of proceedings before him, either in his personal capacity or by virtue of his membership of an interested organisation, as to make himself in substance, both judge and party, or because of his personal relationship with a party or for other reasons. It is not enough to show that the person adjudicating holds strong views on the general subject matter in respect of which he is adjudicating, or that he is a member of a trade union to which one of the parties belongs where the matter is not one in which a trade dispute is involved.

The fact that an administrator may incline towards deciding an issue before him one way rather than another, in the light of implementing a policy for which he is responsible, will not affect the validity of his decision, provided that he acts fairly and with a mind not closed to argument; and similar standards may be applied to other persons whose prior connection with the parties or the issues are liable to preclude them from acting with total detachment.

and in Australia, in *Ex parte The Angliss Group*⁸, at p. 151 (A.L.J.R.):

It is therefore important to bear in mind that the Commission does not sit to enforce existing private rights. Amongst other things, it is its function to develop and apply broad lines of action in matters of public concern resulting in the creation of new rights and in the modification of existing rights. It is not necessarily out of place, and indeed it might be expected that a member of the Commission from time to time in the course of discharging his duties should express more or less tentative views as to the desirability of change in some principle of wage fixation. The very nature of the office of a member of the Commission requires that he should apply his mind constantly to general questions of arbitral policy and consider the lines along which the processes of conciliation and arbitration for the prevention and settlement of industrial disputes ought to move.

and in the United States—*New Hampshire Milk Dealers Association v. New Hampshire Milk Control Board*⁹, at p. 198:

It is a well-established legal principle that a distinction must be made between a preconceived point of view about certain principles of law or a predisposed view

ou de questions similaires, de façon à laisser croire qu'il a des préjugés parce qu'il est activement associé à l'institution ou à la marche des procédures à titre personnel ou à titre de membre d'un organisme intéressé, de façon à être en fait juge et partie. Les relations personnelles de l'arbitre avec l'une des parties ou d'autres motifs peuvent en être aussi la source. Il ne suffit pas de démontrer qu'un arbitre a des idées bien arrêtées dans le domaine où il est appelé à se prononcer, ou qu'il est membre du même syndicat qu'une des parties dans la mesure où il ne s'agit pas de régler un conflit syndical.

Le fait qu'un fonctionnaire, dans l'application d'une politique dont il est responsable, puisse être porté à trancher la question qui lui est soumise dans un sens plutôt que dans un autre, n'aura pas d'effet sur la validité de sa décision, dans la mesure où il agit équitablement et avec un esprit ouvert; et les mêmes critères s'appliquent à d'autres personnes dont les relations antérieures avec les parties ou les questions en litige pourraient les empêcher d'agir de façon complètement désintéressée.

et en Australie, dans *Ex parte The Angliss Group*⁸, à la p. 151 (A.L.J.R.):

[TRADUCTION] Il est donc important de retenir que la Commission ne siège pas pour protéger les droits privés existants. Ses fonctions, entre autres, sont d'élaborer et d'appliquer des lignes de conduite générales dans des questions d'intérêt public menant à la création de droits nouveaux et à la modification des droits existants. Il n'est pas nécessairement déplacé qu'un membre de la Commission, dans l'exercice de ses fonctions, exprime à l'occasion des opinions plus ou moins définitives sur l'opportunité d'un changement à quelque principe en matière de détermination des salaires. Le caractère même des fonctions d'un membre de la Commission exige qu'il examine constamment les questions générales de politique d'arbitrage et les principes qui doivent guider les processus de conciliation et d'arbitrage en vue de la prévention et du règlement des différends industriels.

et aux États-Unis—*New Hampshire Milk Dealers Association v. New Hampshire Milk Control Board*⁹, à la p. 198:

[TRADUCTION] C'est un principe juridique bien établi qu'il faut faire la distinction entre d'une part une idée préconçue sur certaines questions de droit ou sur les

⁸ (1969), 122 C.L.R. 546, 43 A.L.J.R. 150. (H. Ct.).

⁹ (1967), 222 A. (2d) 194.

⁸ (1969), 122 C.L.R. 546, 43 A.L.J.R. 150 (H. Ct.).

⁹ (1967), 222 A. (2d) 194.

about the public or economic policies which should be controlling and a prejudgement concerning issues of fact in a particular case. 2 Davis, *Administrative Law Treatise*, s. 12.01, p. 131. There is no doubt that the latter would constitute a cause for disqualification. However 'Bias in the sense of crystallized point of view about issues of law or policy is almost universally deemed no ground for disqualification.' (...) If this were not the law, Justices Holmes and Brandeis would have been disqualified as would be others from sitting on cases involving issue of law or policy on which they had previously manifested strong diverging views from the holdings of a majority of the members of their respective courts.

It is obvious that the considerations which underlie the operations of the Board are policy oriented. Section 91 imposes upon the Board the obligation through the Minister to report to Parliament on a yearly basis and the Act establishes numerous points of contact between the Minister and the Board. This policy orientation is the joint effort of the Minister and of the Board. The guidelines announced by the Government on August 13, 1970 for northern pipelines are relevant and I quote them at length:

1. The Ministers of Energy, Mines and Resources, and Indian Affairs and Northern Development will function as a point of contact between Government and industry, acting as a Steering Committee from which industry and prospective applicants will receive guidance and direction to those federal departments and agencies concerned with the particular aspects of northern pipelines.
2. Initially, only one trunk oil pipeline and one trunk gas pipeline will be permitted to be constructed in the north within a 'corridor' to be located and reserved following consultation with industry and other interested groups.
3. Each of these lines will provide either 'common' carrier service at published tariffs or a 'contract' carrier service at a negotiated price for all oil and gas which may be tendered thereto.
4. Pipelines in the north, like pipelines elsewhere which are within the jurisdiction of the Parliament of Canada, will be regulated in accordance with the National Energy Board Act, amended as may be appropriate.

politiques générales ou économiques qui devraient prévaloir et d'autre part des préjugés à l'égard des questions de fait dans un cas particulier. 2 Davis, *Administrative Law Treatise*, art. 12.01, p. 131. Il s'agit indubitablement dans ce dernier cas d'un motif de récusation. Toutefois, la «partialité au sens d'opinion bien précise sur des questions de droit ou de politique est presque universellement reconnue, comme n'étant pas un motif de récusation» (...) Dans le cas contraire, les juges Holmes et Brandeis, comme bien d'autres, auraient été considérés inhabiles à siéger dans les affaires concernant des questions de droit ou de politique sur lesquelles ils avaient antérieurement exprimé des opinions très différentes des décisions de la majorité des membres de leurs tribunaux respectifs.

Il est évident que les considérations sur lesquelles se fondent les activités de l'Office sont d'ordre politique. L'article 91 exige que chaque année l'Office, par l'intermédiaire du Ministre, soumette un rapport au Parlement et la Loi établit des rapports entre le Ministre et l'Office dans bien des cas. Les lignes de conduite sont établies conjointement par le Ministre et l'Office. Les directives régissant les pipe-lines dans le nord, annoncées par le gouvernement le 13 août 1970, sont pertinentes et je les cite au complet:

1. Le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et celui des Affaires indiennes et du Nord canadien feront la liaison entre le gouvernement et l'industrie, et constitueront le Comité directeur chargé d'aviser et de diriger l'industrie et les candidats éventuels vers les ministères et organismes fédéraux responsables des divers aspects de la région des pipe-lines dans le Nord.
2. Dans le Nord, on ne permettra au début que la construction d'une seule conduite principale pour le pétrole et d'une seule pour le gaz et elles seront situées dans les limites d'un «corridor» dont le tracé sera fixé à la suite de consultations avec les représentants de l'industrie et d'autres groupes intéressés.
3. Chacune de ces conduites dispensera soit un service de transport «en commun» à des tarifs établis, soit un service de transport «par contrat» à un tarif qui sera négocié pour l'ensemble du pétrole et du gaz qui feront l'objet d'appels d'offres.
4. Les pipe-lines du Nord, tout comme ceux situés à d'autres endroits et qui tombent sous la juridiction du gouvernement du Canada, seront réglementés en vertu des dispositions de la Loi sur l'Office national de l'énergie et des modifications qu'on pourra juger bon d'y apporter.

5. Means by which Canadians will have a substantial opportunity for participating in the financing, engineering, construction, ownership and management of northern pipelines will form an important element in Canadian government consideration of proposals for such pipelines.
6. The National Energy Board will ensure that any applicant for a Certificate of Public Convenience and Necessity must document the research conducted and submit a comprehensive report assessing the expected effects of the project upon the environment. Any certificate issued will be strictly conditioned in respect of preservation of the ecology and environment, prevention of pollution, prevention of thermal and other erosion, freedom of navigation, and the protection of the rights of northern residents, according to standards issued by the Governor General in Council on the advice of the Department of Indian Affairs and Northern Development.
7. Any applicant must undertake to provide specific programs leading to employment of residents of the north both during the construction phase and for the operation of the pipeline. For this purpose, the pipeline company will provide for the necessary training of local residents in coordination with various government programs, including on-the-job training projects. The provision of adequate housing and counselling services will also be a requirement.

Thus the basic principle in matters of bias must be applied in the light of the circumstances of the case at bar. The Board is not a Court nor is it a quasi-judicial body. In hearing the objections of interested parties and in performing its statutory functions, the Board has the duty to establish a balance between the administration of policies they are duty bound to apply and the protection of the various interests spelled out in s. 44 of the Act. The decision to be made by the Board transcends the interest of the parties and involves the public interest at large. In reaching its decision, the Board draws upon its experience, upon the experience of its own experts, upon the experience of all agencies of the Government of Canada and, obviously, is not and cannot be limited to deciding the matter on the sole basis of the representations made before it. It is not possible to apply to such a

5. Les possibilités offertes aux Canadiens de participer dans une bonne mesure au financement, à la planification, à la construction, au contrôle et à la gestion des pipe-lines du Nord constitueront un facteur important lorsque le gouvernement canadien étudiera les projets de construction de tels pipe-lines.
6. L'Office national de l'énergie exigera que tout candidat à un Certificat de commodité et de nécessité publiques fournisse les documents justifiant les recherches entreprises et présente un rapport complet sur les effets probables du projet sur le milieu naturel. Chaque certificat émis contiendra des restrictions sévères concernant la préservation de l'écologie et du milieu, la prévention de la pollution, de l'érosion thermique et d'autres formes d'érosion, la liberté de la navigation et la protection des droits des habitants du Nord, conformément aux normes établies par le Gouverneur général en conseil, après consultation avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.
7. Chaque candidat doit s'engager à mettre au point des programmes précis d'emploi des habitants du Nord tant durant les travaux de construction que pour l'exploitation du pipe-line. A cet effet, la société du pipe-line dispensera aux habitants la formation nécessaire, qui sera coordonnée avec les différents programmes gouvernementaux et comprendra des stages de formation. On exigera aussi la mise en œuvre de services de logement et de consultation appropriés.

Le principe fondamental régissant les questions de partialité doit s'appliquer à la lumière des circonstances en l'espèce. L'Office n'est pas un tribunal judiciaire ni un organisme quasi-judiciaire. En étudiant les objections des parties intéressées et en exerçant les fonctions, que lui a attribuées la Loi, l'Office est tenue de maintenir l'équilibre entre les lignes de conduite qu'elle a l'obligation d'appliquer et la protection des différents intérêts mentionnés à l'art. 44 de la Loi. La décision que doit rendre l'Office va au-delà des intérêts des parties et concerne l'intérêt public en général. Pour parvenir à une décision l'Office se fonde sur son expérience, sur celle de ses experts et celle de tous les organismes du gouvernement du Canada. Il est évident qu'il ne peut être obligé de se fonder uniquement sur les représentations qui lui sont faites pour trancher la question. On ne

body the rules of bias governing the conduct of a court of law.

II

Such being the legal principles involved, what would a reasonable and right minded person have discovered if he had taken the time and trouble of informing himself of the true situation?

He would first have discovered in the words of the representative of the Committee for Justice and Liberty Foundation before the Board on the 27th October 1975 that the industry "had foreseen the need to transport northern natural gas south several years ago" and that "Mr. Crowe was actively involved in a sequence of decisions based on the presupposition that a pipeline was required". In other words, the basic decision to build a pipeline or at least to make an application to the National Energy Board was taken in principle long before Mr. Crowe became involved in the Study Group and for that matter in the CDC. As already noted, on August 13, 1970, the Canadian Government published guidelines for northern pipelines; the press release prepared jointly by the Department of Energy, Mines and Resources and by the Department of Indian Affairs and Northern Development underlines:

The guidelines relate to pipelines tapping oil and gas resources north of the 60th degree of latitude in the Yukon Territory and the Northwest Territories and from Alaska. They establish requirements ranging from environmental protection, pollution control and Canadian ownership and participation to training and employment of residents of the north. Initially, only one trunk line each for oil and gas will be permitted in the north within a 'corridor' to be established at a future date.

At that time, the industry had already not only expressed interest in constructing pipelines but had already plans and research underway. It is not surprising therefore that when the separate groups decided to join forces on June 1, 1972 in order to

peut appliquer à un organisme de ce genre les critères de partialité qui régissent les tribunaux judiciaires.

II

Les règles de droit étant établies, qu'aurait découvert une personne sensée et raisonnable qui aurait pris le temps et se serait donné la peine de se renseigner sur la véritable situation?

Elle aurait d'abord appris que le représentant du Committee for Justice and Liberty Foundation avait dit devant l'Office le 27 octobre 1975 que l'industrie [TRADUCTION] «avait prévu la nécessité de transporter le gaz naturel vers le sud depuis plusieurs années» et que [TRADUCTION] «M. Crowe avait participé activement à une série de décisions fondées sur l'hypothèse de la nécessité d'un pipe-line». En d'autres termes, la décision initiale de construire un pipe-line ou du moins d'en faire la demande à l'Office national de l'énergie avait fait l'objet d'un accord de principe longtemps avant que M. Crowe participe au groupe d'étude et, avant même son entrée en fonctions à la Corporation de développement du Canada. Comme je l'ai déjà mentionné, le gouvernement du Canada a publié le 13 août 1970 des directives régissant les pipe-lines dans le nord. Le communiqué de presse préparé conjointement par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, souligne que:

Ces lignes de conduite s'appliquent aux pipe-lines destinés au transport du pétrole et du gaz produits au nord du 60° parallèle, tant au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest qu'en Alaska. Elles comportent des exigences qui vont de la protection du milieu naturel, du contrôle de la pollution et de la participation canadienne aux entreprises, à la participation à la formation et à l'embauche des habitants du Nord. Au départ, on ne permettra dans le Nord que la construction d'une seule conduite principale pour le pétrole et d'une autre pour le gaz, et elles devront être situées dans un «corridor» dont les limites seront déterminées à une date ultérieure.

A l'époque, l'industrie avait non seulement indiqué qu'elle s'intéressait à la construction de pipe-lines mais elle avait déjà commencé à préparer les plans et à effectuer des recherches. Il n'est donc pas surprenant que lorsque les divers groupes décidè-

conform with the guidelines, they had already spent \$17,000,000 in these plans and research. When the CDC became a member of the Study Group at the end of November 1972 and Mr. Crowe became the representative of the Corporation on the Management Committee grouping representatives of each of the participants, the problem was that of routing and of ownership and it is to these two points and to these two points only that Mr. Crowe gave his attention. This is the only inference that can be drawn from the records and it is sufficient to refer to the following:

- 1) the application itself submitted by Arctic Gas states that the need to transport northern natural gas to the southern markets had been foreseen several years before;
- 2) the routing by October 25, 1972 when Mr. Crowe for the first time was present as a guest, had already given rise to various studies;
- 3) that very same question of routing was the major matter discussed at subsequent meetings attended by Mr. Crowe;
- 4) the timing, not the advisability of regulatory filings, was officially discussed on February 28, 1973;
- 5) this discussion had been preceded by a letter of February 27, 1973, describing the project scheduling "up to the time of application" in late 1973;
- 6) on May 30, 1973, the minutes mention that "preparations for filings could continue";
- 7) one of the memoranda studied at the meeting of June 27, 1973 states that the application to the National Energy Board is "to be filed this Fall" and underlines "the question that must be resolved now is what kind of an application is to be filed".

What else would the reasonable and right minded person have discovered had he decided to inform himself of the true situation? He would have found that

—the CDC, a corporation wholly owned by the Government of Canada, has by statute a

rent de se réunir le 1^{er} juin 1972 pour se conformer aux directives, ils avaient déjà dépensé \$17,000,000 pour ces plans et recherches. Lorsque la Corporation de développement du Canada devint membre du groupe d'étude à la fin de novembre 1972 et que M. Crowe fut nommé représentant de la Corporation au comité de direction formé de représentants de tous les participants, les questions à décider étaient le tracé et la propriété et c'est à ces deux questions et à celles-ci seulement que M. Crowe s'est arrêté. C'est là la seule conclusion que l'on peut tirer des faits au dossier parmi lesquels il suffit de mentionner:

- 1) la demande elle-même soumise par Gaz arctique allègue que la nécessité de transporter le gaz naturel du nord jusqu'au sud avait été prévue plusieurs années auparavant;
- 2) le 25 octobre 1972, lorsque M. Crowe pour la première fois était présent à titre observateur, la question du tracé avait déjà fait l'objet de différentes études;
- 3) cette question du tracé a été le principal objet des discussions aux réunions subséquentes auxquelles a assisté M. Crowe;
- 4) le 28 février 1973, les discussions officielles ont porté sur la date, et non l'opportunité du dépôt des demandes à l'Office;
- 5) cette discussion suivait la lettre du 27 février 1973 décrivant le programme du projet [TRADUCTION] «jusqu'à la date du dépôt de la demande» à la fin de 1973;
- 6) le 30 mai 1973, le procès-verbal précise que [TRADUCTION] «la préparation du dépôt des demandes peut se poursuivre»;
- 7) un des mémoires étudiés à la réunion du 27 juin 1973 indique que la demande présentée à l'Office national de l'énergie doit [TRADUCTION] «être déposée cet automne» et souligne qu' [TRADUCTION] «il faut déterminer à présent quelle espèce de demande sera déposée».

Qu'aurait encore découvert une personne sensée et raisonnable qui aurait voulu se renseigner sur la situation réelle? Elle aurait constaté que

—la CDC est une compagnie possédée entièrement par le gouvernement du Canada et a, en vertu de

- number of corporate objects which "shall be carried out in anticipation of profits";
- that two of its directors at the relevant time are the Deputy Minister of Industry, Trade and Commerce and the Deputy Minister of Finance;
 - when the CDC joined the Study Group, more than \$23 millions had been invested in the project and the eventual share of the CDC stood at a figure in the neighbourhood of \$1 million;
 - the Study Group which during the participation of Mr. Crowe had decided only two things, namely routing and ownership, had split and that the applications now before the Board, competing as they are for the obtaining of the certificate under s. 44 of the Act, are in fact being made by parties who during Mr. Crowe's participation in the work of the Study Group, had expressed concurrence in the decision of June 27, 1973 which is the major gun in appellant's arsenal.

Thus it follows that to a considerable degree the sole decision taken by Mr. Crowe and his partners, namely that relative to routing and ownership, was now being contested by some of the participants who at the time agreed therewith.

Obviously, the parties to the agreement could have a change of heart and decide not to continue with the project. Such a possibility is always present in a proposal of such a magnitude and of such a complexity where the relevant factors are numerous and subject to change practically on a daily basis. In that sense and in that sense only, nothing was definite during the period that Mr. Crowe participated in the work of the Study Group. Apart from this ever present possibility to change one's mind, and this possibility was not discussed between December 1972 and November 1973, the project was on the rails prior to Mr. Crowe joining the group. It is obvious that this ticklish problem of ownership and routing having been settled on June 27, 1973, albeit by a compromise that did not last too long as appears from the competing applications now before the Board, the petition to the National Energy Board had to be prepared. But Mr. Crowe did nothing else but reiterate the decision taken before his coming into the picture to proceed therewith.

- la loi, un certain nombre d'objets qu'elle «doit réaliser . . . en vue d'un bénéfice»;
- que deux de ses administrateurs à l'époque pertinente sont le sous-ministre de l'Industrie et du Commerce et le sous-ministre des Finances;
 - lorsque la CDC s'est jointe au groupe d'étude, plus de 23 millions de dollars avaient été investis dans le projet et la part éventuelle de CDC était d'environ 1 million de dollars;
 - le groupe d'étude qui, au moment de la participation de M. Crowe, n'avait décidé que deux questions, le tracé et la propriété, s'était divisé et les demandes maintenant devant l'Office, bien que en conflit pour l'obtention du certificat en vertu de l'art. 44 de la Loi, sont en fait présentées par des parties qui, à l'époque où M. Crowe participait au groupe d'étude, s'étaient mises d'accord sur la décision du 27 juin 1973, qui est la meilleure arme de l'arsenal des appelants.

Il s'ensuit que la seule décision importante prise par M. Crowe et ses associés,—le tracé et la propriété—est maintenant sérieusement contestée par certains des participants qui à l'époque étaient d'accord.

Évidemment les parties à l'entente auraient pu changer d'idée et décider de ne pas donner suite au projet. C'est toujours possible dans un projet d'une telle importance et d'une telle complexité dont les facteurs pertinents sont nombreux et sujets à des fluctuations presque quotidiennes. Dans ce sens et, dans ce sens seulement, rien n'était définitif pendant la durée de la participation de M. Crowe aux activités du groupe. Faisant exception de cette possibilité toujours présente de changer d'idée, ce qui n'a jamais été discuté entre décembre 1972 et novembre 1973, on peut dire que le projet était en marche avant que M. Crowe se joigne au groupe. Il est évident qu'après avoir réglé cette délicate question de propriété et de tracé le 27 juin 1973, à la suite d'un compromis qui n'a pas duré longtemps si l'on en juge par les demandes en conflit actuellement devant l'Office, il fallait préparer la demande à l'Office national de l'énergie. Mais M. Crowe n'a fait qu'entériner la décision prise à ce sujet avant son arrivée.

The reasonable and right minded person would also have learned that the applications had been from time to time modified so that the proposal put forth by Arctic Gas and which the Board was to examine in the course of the hearings which started on October 27 last would be different from that examined by the Study Group between December 1972 and November 1973.

He would also have discovered that the report of April 1975 on the supply and requirements of Canadian Natural Gas discloses that Mr. Crowe and the other members of the Board have many question marks on the various points which by s. 44 of the Act may be considered by the Board, namely availability of gas, existence of market, economic feasibility, methods of financing and other public interest matter. It is sufficient here to quote from the conclusions of that study:

Improving deliverability is a complex national problem requiring the cooperation and coordinated planning of producers, gathering and transmission companies and distribution utilities, as well as the governments of producing and consuming provinces and the federal government. Furthermore, short term improvements will have to come from gas already found, but there is a lead time generally of about three years between the initiation of development activity and the delivery of the gas in the market place. It therefore seems imperative to mobilize a concerted effort to bring about appropriate action if any significant improvement in deliverability is to be achieved in the remainder of the 1970's. If Frontier gas were connected—assuming adequate reserves are discovered and suitable transportation arrangements made—the need for and reliance on improved deliverability of gas from the Western Provinces would be reduced after that date.

It is interesting to note that two of the appellants before this Court, namely Canadian Arctic Resources Committee and Consumers' Association of Canada appeared before the Board at the hearing that preceded the publication of this study.

He would also have learned that the Government of Canada as well as the Governments of British Columbia, Saskatchewan, Manitoba,

Une personne sensée et raisonnable aurait aussi appris que les demandes avaient été modifiées à l'occasion de sorte que le projet soumis par Gaz arctique et que l'Office devait examiner aux audiences qui ont commencé le 27 octobre dernier, différerait du projet étudié par le groupe d'étude entre décembre 1972 et novembre 1973.

Elle aurait aussi découvert que le rapport d'avril 1975 sur les besoins et approvisionnements de gaz naturel au Canada révèle que M. Crowe et les autres membres de l'Office ont encore plusieurs problèmes à résoudre sur divers points qui, en vertu de l'art. 44 de la Loi, peuvent être examinés par l'Office, notamment, la disponibilité du gaz, l'existence de marchés, la praticabilité économique, les méthodes de financement et autres sujets d'intérêt public. Il suffit de citer ici les conclusions de cette étude:

L'amélioration de la capacité de livraison constitue un problème national complexe qui nécessite la coopération et la planification coordonnée des producteurs, des collecteurs, des compagnies de transport et des distributeurs, de même que des gouvernements des provinces productrices et consommatrices et du gouvernement fédéral. En outre, les améliorations à court terme devront nécessairement provenir du gaz déjà découvert; toutefois, il existe généralement un délai de démarrage d'environ trois années entre le début des travaux de mise en exploitation et la livraison du gaz sur le marché. Voilà pourquoi il semble indispensable que tous concertent leurs efforts et prennent les mesures nécessaires si nous voulons accroître de façon sensible la capacité de livraison d'ici la fin des années 1970. Si le gaz des régions pionnières était relié aux centres de consommation—en supposant la découverte de réserves suffisantes et les ententes appropriées quant au transport—il ne serait alors plus autant nécessaire d'accroître la capacité de livraison du gaz des provinces de l'Ouest.

Il est intéressant de souligner que deux des appellants devant cette Cour, savoir Canadian Arctic Resources Committee et l'Association des consommateurs du Canada ont comparu devant l'Office à l'audience qui a précédé la publication de cette étude.

Elle aurait aussi appris que le gouvernement du Canada, ainsi que les gouvernements de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, du Mani-

Ontario and Quebec have expressly recognized that they cannot entertain any reasonable apprehension of bias on the part of Mr. Crowe. Nothing has been heard from the Province of Alberta but considering its vital interest in the subject matter, it is reasonable to infer that its silence is a complete acceptance of Mr. Crowe's ability to render justice. It is not unreasonable to assume that these seven governments together would look after the public interest and would be the first to raise the question of bias if any reasonable apprehension existed that the basic principles would be offended by the presence of Mr. Crowe.

In my opinion, the Court of Appeal was right in concluding that no reasonable apprehension of bias by reasonable, right minded and informed persons could be entertained.

For all these reasons, as well as for those of the Court of Appeal, I would dismiss the appeal with costs.

Appeal allowed, no order as to costs, MARTLAND, JUDSON and DE GRANDPRÉ JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant Committee for Justice and Liberty Foundation: McTaggart, Potts, Stone & Herrige, Toronto.

Solicitor for the appellant Consumers' Association of Canada: T. Gregory Kane, Toronto.

Solicitor for the appellant Canadian Arctic Resources Committee: Alastair Lucas, Toronto.

Solicitor for the Attorney General of Canada: D. S. Thorson, Ottawa.

Solicitor for The National Energy Board: F. H. Lamar, Ottawa.

Solicitor for Canadian Arctic Gas Pipeline Limited et al.: D. G. Gibson, Ottawa.

Solicitors for Foothills Pipe Lines Ltd.: McLaws & Company, Calgary.

toba, de l'Ontario et du Québec ont expressément reconnu qu'ils ne pouvaient pas craindre raisonnablement la partialité de M. Crowe. La province de l'Alberta n'a pas fait connaître son point de vue, mais compte tenu de ses intérêts fondamentaux en la matière, on peut raisonnablement déduire de son silence qu'elle admet sans réserve que M. Crowe n'a aucun motif de se récuser. Il n'est pas déraisonnable de présumer que ces sept gouvernements surveillent les intérêts du public et seraient les premiers à soulever la question de la partialité s'il y avait raisonnablement lieu de craindre que la présence de M. Crowe vienne à l'encontre des principes fondamentaux.

A mon avis, la Cour d'appel a eu raison de conclure que des personnes sensées, raisonnables et bien informées ne pouvaient avoir de crainte raisonnable de partialité.

Pour ces motifs, aussi bien que pour ceux de la Cour d'appel, je rejetterais le pourvoi avec dépens.

Pourvoi accueilli, sans adjudication de dépens, les juges MARTLAND, JUDSON et DE GRANDPRÉ étant dissidents.

Procureurs de l'appelant, Committee for Justice and Liberty Foundation: McTaggart, Potts, Stone & Herrige, Toronto.

Procureur de l'appelante, l'Association des consommateurs du Canada: T. Gregory Kane, Toronto.

Procureur de l'appelant, Canadian Arctic Resources Committee: Alastair Lucas, Toronto.

Procureur du procureur général du Canada: D. S. Thorson, Ottawa.

Procureur de l'Office national de l'énergie: F. H. Lamar, Ottawa.

Procureur de Pipeline de Gaz arctique canadien Limitée: D. G. Gibson, Ottawa.

Procureurs de Foothills Pipe Lines Ltd.: McLaws & Company, Calgary.

Solicitors for The Alberta Gas Trunk Line (Canada) Limited et al.: Burke-Robertson, Chadwick & Ritchie, Ottawa.

Solicitors for Alberta Natural Gas Company: MacKimmie, Matthews, Calgary.

Solicitor for Westcoast Transmission Company Limited: C. D. Williams, Vancouver.

Procureurs de The Alberta Gas Trunk Line (Canada) Limited et autres: Burke-Robertson, Chadwick & Ritchie, Ottawa.

Procureurs de l'Alberta Natural Gas Company: MacKimmie, Matthews, Calgary.

Procureur de Westcoast Transmission Company Limited: C. D. Williams, Vancouver.