

T-2102-89

T-2102-89

Canadian Wildlife Federation Inc., Gordon Geske and Joseph Dolecki (Applicants)

v.

Minister of the Environment and Saskatchewan Water Corporation (Respondents)

INDEXED AS: CANADIAN WILDLIFE FEDERATION INC. v. CANADA (MINISTER OF THE ENVIRONMENT) (T.D.)

Trial Division, Muldoon J.—Winnipeg, November 29 and 30, 1989.

Federal Court jurisdiction — S. 18 Federal Court Act application — Court questioning jurisdiction over respondent, Saskatchewan Water Corporation — Relief could not be accorded against Corporation — Although 2 of 3 essential requirements for jurisdiction as set out by Supreme Court of Canada in ITO — International Terminal Operators v. Miida Electronics Inc. met, requirement of statutory grant of jurisdiction by Parliament not met — Saskatchewan Water Corporation established by provincial law — Falling within exception carved out of definition “federal board, commission or other tribunal” in s. 2 Federal Court Act — S.C.C. decisions construing s. 101 Constitution Act, 1867, dwelling on meaning of “laws of Canada” but ignoring meaning of “better” administration thereof and non obstante provision.

Practice — Parties — Standing — Court ex mero motu questioning jurisdiction over Saskatchewan Water Corporation and latter's right to be heard if could not lawfully be impleaded — Corporation could not be impleaded as respondent as within s. 2 Federal Court Act exception — Order nunc pro tunc, on consent, designating Corporation as intervenor permitting it to defend federal licence granted to it.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1) ss. 92(14), 101.

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2, 18.

International River Improvements Act, R.S.C., 1985, c. 1-20.

Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order, SOR/84-467.

Fédération canadienne de la faune Inc., Gordon Geske et Joseph Dolecki (requérants)

a c.

Ministre de l'Environnement et Saskatchewan Water Corporation (intimés)

RÉPERTORIÉ: FÉDÉRATION CANADIENNE DE LA FAUNE INC. c. CANADA (MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT) (1^{re} INST.)

Section de première instance, juge Muldoon—Winnipeg, 29 et 30 novembre 1989.

Compétence de la Cour fédérale — Demande fondée sur l'art. 18 de la Loi sur la Cour fédérale — La Cour met en question sa compétence à l'égard de la Saskatchewan Water Corporation — On ne pouvait obtenir réparation de la part de la Saskatchewan Water Corporation en qualité d'intimée — Bien qu'il y ait respect de deux des trois conditions essentielles à la compétence de notre Cour exposées par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt ITO — International Terminal Operators c. Miida Electronics Inc., il n'y a pas respect de la condition exigeant l'attribution de compétence par le Parlement — La Saskatchewan Water Corporation a été constituée par une loi provinciale — Elle est visée par l'exception que le Parlement s'est trouvé à faire dans la définition d'«office fédéral» à l'art. 2 de la Loi sur la Cour fédérale — Les arrêts de la C.S.C. qui interprètent l'art. 101 de la Loi constitutionnelle de 1867 accordent une grande et minutieuse attention au sens de l'expression «lois du Canada» mais ils sont silencieux sur le sens de la «meilleure» administration et ils ne font aucun cas de la disposition «nonobstant».

Pratique — Parties — Qualité pour agir — La Cour a mis d'elle-même en question sa compétence à l'égard de la Saskatchewan Water Corporation et le droit de cette société de se faire entendre si elle ne pouvait être légalement associée à la procédure — La société ne pouvait être associée à la procédure en qualité d'intimée car elle est visée par l'exception à l'art. 2 de la Loi sur la Cour fédérale — Sur consentement des parties, la Cour a rendu une ordonnance nunc pro tunc désignant la société comme intervenante pour lui permettre de défendre le permis fédéral qui lui a été accordé.

h LOIS ET RÈGLEMENTS

Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, DORS/84-467.

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1) art. 92(14), 101.

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 2, 18.

Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux, L.R.C. (1985), chap. I-20.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al., [1986] 1 S.C.R. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241. ^a

CONSIDERED:

McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen, [1977] 2 S.C.R. 654; (1977), 75 D.L.R. (3d) 273; 13 N.R. 181; *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; (1976), 9 N.R. 471. ^b

REFERRED TO:

Canadian Wildlife Federation Inc. v. Canada (Minister of the Environment), [1989] 3 F.C. 309; [1989] 4 W.W.R. 526; (1989), 26 F.T.R. 245 (F.C.T.D.); *Canadian Wildlife Federation Inc. v. Canada (Minister of the Environment)* (1989), 99 N.R. 72 (F.C.A.). ^c

COUNSEL:

Brian A. Crane and *Martin W. Mason* for applicants.

Brian J. Saunders and *Craig J. Henderson* for respondent Minister of the Environment. ^e

D. E. Gauley and *Clifford B. Wheatley* for respondent Saskatchewan Water Corporation.

SOLICITORS:

Gowling, Strathy & Henderson, Ottawa, for applicants. ^f

Deputy Attorney General of Canada for respondent Minister of the Environment.

Gauley & Co., Saskatoon and *Clifford B. Wheatley*, Moose Jaw, Saskatchewan, for respondent Saskatchewan Water Corporation. ^g

The following are the reasons for order rendered in English by

MULDOON J.: This proceeding pursuant to section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 was instituted by the applicants against the Minister of the Environment and the Saskatchewan Water Corporation as respondents. An earlier case under section 18 between the same parties (T-80-89) [[1989] 3 F.C. 309; [1989] 4 W.W.R. 526; (1989), 26 F.T.R. 245] resulted in the setting aside of a licence under the *International River Improvements Act*, R.S.C., 1985, c. I-20 to build dams and to carry out other works on the Souris River system in Saskatchewan. That licence was issued by the respondent Minister to the Saskatch-

JURISPRUDENCE

DÉCISION SUIVIE:

ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre, [1986] 1 R.C.S. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine, [1977] 2 R.C.S. 654; (1977), 75 D.L.R. (3d) 273; 13 N.R. 181; *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054; (1976), 9 N.R. 471.

DÉCISIONS CITÉES:

Fédération canadienne de la faune Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement), [1989] 3 C.F. 309; [1989] 4 W.W.R. 526; (1989), 26 F.T.R. 245 (C.F. 1^{re} inst.); *Fédération canadienne de la faune Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (1989), 99 N.R. 72 (C.A.F.). ^d

AVOCATS:

Brian A. Crane et *Martin W. Mason* pour les requérants.

Brian J. Saunders et *Craig J. Henderson* pour l'intimé le ministre de l'Environnement. ^e

D. E. Gauley et *Clifford B. Wheatley* pour l'intimée Saskatchewan Water Corporation.

PROCUREURS:

Gowling, Strathy & Henderson, Ottawa, pour les requérants. ^f

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé le ministre de l'Environnement.

Gauley & Co., Saskatoon, et *Clifford B. Wheatley*, Moose Jaw (Saskatchewan), pour l'intimée Saskatchewan Water Corporation. ^g

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par ^h

LE JUGE MULDOON: Cette procédure fondée sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, a été engagée par les requérants contre le ministre de l'Environnement et la Saskatchewan Water Corporation en qualité d'intimés. Une affaire antérieure entre les mêmes parties, fondée sur l'article 18 (T-80-89) [[1989] 3 C.F. 309; [1989] 4 W.W.R. 526; (1989), 26 F.T.R. 245] avait eu pour issue l'annulation d'un permis délivré en vertu de la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*, L.R.C. (1985), chap. I-20, visant la construction de barrages et l'exécution d'autres travaux ⁱ

ewan Water Corporation, and its setting aside was subsequently upheld by a unanimous decision of this Court's Appeal Division (A-228-89) [(1989), 99 N.R. 72].

In the present case at bar, the Court *ex mero motu*, called into question the Court's jurisdiction over the Saskatchewan Water Corporation and hence that Corporation's right to be heard if it could not be lawfully impleaded.

This Court's jurisdiction was defined generally by the majority judgment of the Supreme Court of Canada in the case of *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241. There at page 766, Mr. Justice McIntyre is reported as distilling from two previous decisions of the Supreme Court, the essential requirements to support the jurisdiction of this Court in a lawsuit in which damages are claimed. The two previous decisions which he cited are *McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654; (1977), 75 D.L.R. (3d) 273; 13 N.R. 81; and *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; (1976), 9 N.R. 471. In both cases the Supreme Court of Canada undertook to construe section 101 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1*)]. It runs as follows:

101. The Parliament of Canada may, notwithstanding anything in this Act, from Time to Time provide for the Constitution, Maintenance and Organization of a General Court of Appeal for Canada, and for the Establishment of any additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada.

In the two earlier Supreme Court cases cited, the Court's judgments give scrupulous and exacting attention to the meaning of the expression "the laws of Canada" but are notoriously silent on the meaning of the "better" administration thereof and they completely ignore the expression "notwithstanding anything in this Act". It will be recalled that the power of the latter expression was

sur le réseau fluvial de la rivière Souris en Saskatchewan. Le permis avait été délivré par le ministre intimé à la Saskatchewan Water Corporation, et son annulation avait été subséquemment confirmée par une décision unanime de la Section d'appel de cette Cour (A-228-89) [(1989), 99 N.R. 72].

En l'espèce, la Cour a d'elle-même mis en question sa compétence à l'égard de la Saskatchewan Water Corporation et partant, le droit de cette société de se faire entendre si elle ne pouvait être légalement associée à la procédure.

La compétence de cette Cour a été définie de façon générale dans un arrêt majoritaire de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752; (1986), 28 D.L.R. (4th) 641; 34 B.L.R. 251; 68 N.R. 241. À la page 766, le juge McIntyre tire de deux arrêts antérieurs de la Cour suprême les conditions essentielles pour pouvoir conclure à la compétence de notre Cour dans une action en justice concluant au versement de dommages-intérêts. Les deux arrêts antérieurs cités par le juge McIntyre sont *McNamara Construction (Western) Ltd. et autre c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654; (1977), 75 D.L.R. (3d) 273; 13 N.R. 181; et *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadian Pacific Ltée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054; (1976), 9 N.R. 471. Dans ces deux affaires, la Cour suprême du Canada a interprété l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982, n° 1*)], dont voici le libellé:

101. Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada.

Dans les deux arrêts antérieurs de la Cour suprême qui sont cités, les jugements de la Cour accordent une grande et minutieuse attention au sens de l'expression «lois du Canada», mais ils sont notoirement silencieux sur le sens de la «meilleure» administration de ces lois, et ils ne font aucun cas de l'expression «nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte». On se souvien-

ample to work Canada's autonomy from the jurisdiction of the Judicial Committee of the Privy Council to adjudicate appeals from Canada. It was held that such *non obstante* provision accorded Parliament the authority to override the constitutional division of powers particularly in regard to head 14 of section 92.

However the distilled essential requirements of this Court's jurisdiction recited by McIntyre J. in the *ITO* case, taken in inverse order for present purposes are as follows [at page 766 S.C.R.]:

—The law on which the case is based must be “a law of Canada” as the phrase is used in s. 101 of the *Constitution Act, 1867*.

—There must be an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction.

The above two criteria are easily met here, for this case turns on the provisions of the *International River Improvements Act* and the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467 (EARP Guideliens Order), both of which are evidently “laws of Canada” for whose better (not merely “due”, and certainly not “crippled”) administration this Court is established.

It might certainly be argued that the better administration of those laws could well countenance the impleading of the Saskatchewan Water Corporation whose licence was purportedly issued thereunder and which, by the terms of such licence, has agreed to respect and abide by all relevant laws of Canada pertaining to its Souris River basin dams and works.

The remaining requirement runs thus:

—There must be a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament.

However, Parliament, although apparently able to grant such jurisdiction on the strength of the “notwithstanding” provision in section 101, has stopped short of doing so. The relief sought here can be accorded under section 18 of the *Federal*

dra que le pouvoir qui réside dans cette dernière expression a suffi à mettre fin à la compétence qu'avait le Comité judiciaire du Conseil Privé d'entendre les appels des décisions rendues par des tribunaux canadiens. On a conclu que cette expression «nonobstant» donnait au Parlement l'autorité de passer outre au partage constitutionnel des pouvoirs, particulièrement à l'égard de la rubrique 14 de l'article 92.

Cependant, les conditions essentielles à la compétence de notre Cour exposées par le juge McIntyre dans l'arrêt *ITO*, prises en sens inverse pour les besoins de l'espèce, sont les suivantes [à la page 766 R.C.S.]:

—La loi invoquée dans l'affaire doit être «une loi du Canada» au sens où cette expression est employée à l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

—Il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l'attribution légale de compétence.

Les deux conditions susmentionnées sont aisément remplies ici, car la présente affaire porte sur les dispositions de la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux* et du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467, deux mesures législatives qui sont évidemment des «lois du Canada» pour la meilleure administration (et non simplement pour l'administration «régulière» et certainement pas pour l'administration «boiteuse») desquelles cette Cour a été établie.

On pourrait certainement soutenir que la meilleure administration de ces lois pourrait fort bien s'accommoder de l'association à la procédure de la Saskatchewan Water Corporation dont le permis aurait été délivré en vertu desdites lois et qui, conformément à son permis, a convenu de respecter toutes les lois pertinentes du Canada ayant trait à ses barrages et travaux du bassin de la rivière Souris.

La dernière condition est la suivante:

—Il doit y avoir attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral.

Cependant, le Parlement, bien qu'il puisse apparemment accorder une telle compétence en raison de la clause «nonobstant» de l'article 101, ne s'est pas rendu jusque-là. La réparation recherchée en l'espèce peut être obtenue en vertu de l'article 18

Court Act “against any federal board, commission or other tribunal.” This expression is defined, in section 2 of the *Federal Court Act* to mean:

2. ...

... any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or ... (Emphasis not in original text.)

The Saskatchewan Water Corporation is a body constituted and established by a law of the Province of Saskatchewan and, therefore, relief cannot be accorded against it pursuant to section 18 of the *Federal Court Act*. It ought not to be here impleaded in the capacity of a respondent, because of the exception for such bodies which Parliament carved out of the definition of a “federal board, commission or other tribunal” in section 2 of the *Federal Court Act*.

In light of the above determination, all the other parties by their respective counsel agreed to treat the Saskatchewan Water Corporation as an intervener to permit it to appear by counsel in the present case so that it may make its submissions in defence of the federal licence which it has been granted. On that basis, the Court made an order *nunc pro tunc* in order to accommodate the parties and to amend the style of cause to designate the corporation as an intervener. All without costs.

de la *Loi sur la Cour fédérale* «de la part d'un office fédéral.» Voici la définition donnée à cette expression à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*:

a 2. ...

... Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale, à l'exclusion d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou ... (Non souligné dans le texte original.)

La Saskatchewan Water Corporation est un organisme créé et établi par une loi de la province de la Saskatchewan et, par conséquent, il ne peut être obtenu réparation de sa part en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Elle ne doit pas être associée en l'espèce à la procédure en qualité d'intimée en raison de l'exception que le Parlement s'est trouvé à faire à l'égard de ces organismes dans la définition d'«office fédéral» à l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Étant donné la conclusion susmentionnée, toutes les autres parties ont convenu par l'entremise de leurs avocats respectifs de considérer la Saskatchewan Water Corporation comme intervenante pour lui permettre de comparaître par avocat dans la présente affaire afin de faire des observations pour défendre le permis fédéral qui lui a été accordé. Sur ce fondement, la Cour a rendu une ordonnance *nunc pro tunc* afin d'obliger les parties et de modifier l'intitulé de la cause pour désigner la Saskatchewan Water Corporation en qualité d'intervenante. Le tout sans dépens.