

A-190-93

A-190-93

Her Majesty the Queen in Right of Alberta
(Appellant) (Proposed Respondent)

Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta
(appelante) (intimée projetée)

v.

a c.

Friends of the Oldman River Society (Respondent)
(Applicant)

Friends of the Oldman River Society (intimée)
(requérante)

and

b et

Minister of Environment, the Hon. Jean Charest, Minister of Transportation, the Hon. Jean Corbeil, Minister of Fisheries & Oceans, the Hon. John Crosbie, Minister of Indian & Northern Affairs, the Hon. Thomas Siddon (Respondents)
(Respondents)

Le ministre de l'Environnement, L'hon. Jean Charest, le ministre des Transports, L'hon. Jean Corbeil, le ministre des Pêches et Océans, L'hon. John Crosbie, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, L'Hon. Thomas Siddon (intimés)
(intimés)

INDEXED AS: FRIENDS OF THE OLDMAN RIVER SOCIETY v. CANADA (MINISTER OF THE ENVIRONMENT) (C.A.)

d RÉPERTORIÉ: FRIENDS OF THE OLDMAN RIVER SOCIETY c. CANADA (MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT) (C.A.)

Court of Appeal, Isaac C.J., Pratte and Décary J.J.A.—Ottawa, April 6, 1993.

Cour d'appel, juge en chef Isaac, juges Pratte et Décary, J.C.A.—Ottawa, 6 avril 1993.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Provincial Crown, on consent of other parties, seeking addition as respondent to Federal Court Act, s. 18 proceeding — Judge below holding only "federal board, commission or other tribunal" could be named as respondent in s. 18 application — S. 18 merely describing matters within Court's jurisdiction — Not indicating who should be party to Court proceeding — Judge below erred in assuming s. 18 relief claimed against all respondents in s. 18 application — Also erred in holding Federal Court has no jurisdiction over provincial Crown — Rule of Crown immunity Queen cannot be sued without Her consent.

e Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Avec le consentement des autres parties, la Couronne provinciale a demandé d'être jointe à titre d'intimée à l'action fondée sur l'art. 18 de la Loi sur la Cour fédérale — Le juge de première instance a conclu que seul un «office fédéral» peut être nommé à titre d'intimé dans une demande fondée sur l'art. 18 — L'art. 18 décrit simplement les domaines de compétence de la Cour — Il ne prévoit pas qui devrait être partie à une instance devant la Cour — Le juge de première instance a commis une erreur en présument que la réparation prévue à l'art. 18 est demandée contre tous les intimés dans une demande fondée sur l'art. 18 — Il a également commis une erreur en statuant que la Cour fédérale n'a pas compétence sur la Couronne provinciale — Règle de l'immunité de la Couronne, selon laquelle la Reine ne peut être poursuivie devant ses tribunaux.

Crown — Prerogatives — Provincial Crown directly affected by Federal Court Act, s. 18 application entitled to be added as respondent when all parties consenting — Rule of Crown immunity not Queen cannot be sued in Her courts but cannot be sued without Her consent.

h Couronne — Prerogatives — La Couronne provinciale directement visée par la demande fondée sur l'art. 18 de la Loi sur la Cour fédérale peut être constituée intimée lorsque toutes les parties y consentent — Selon la Règle de l'immunité de la Couronne, il n'est pas interdit de poursuivre la Reine devant ses tribunaux, mais de le faire sans qu'elle y consente.

This was an application on consent for judgment allowing an appeal from an order adding the Queen in right of Alberta as a respondent on terms. Although the application to be added as a respondent to a *Federal Court Act*, section 18 application was consented to by all parties, the Judge below held that previous decisions allowing the addition as respondents of persons against whom the applicant seeks no relief but whose interest would be directly affected by the order sought had been

i Il s'agit d'une demande d'un jugement sur consentement accueillant l'appel formé contre une ordonnance en vertu de laquelle la Reine du chef de l'Alberta était constituée intimée, mais à certaines conditions. Bien que toutes les parties aient consenti à la demande de l'appelante d'être jointe à titre d'intimée dans une demande fondée sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, le juge de première instance a conclu que les décisions antérieures, qui permettent la jonction à titre d'inti-

wrongly decided because they ignored *Federal Court Act*, subsection 18(1) which limits the Court's jurisdiction in judicial review proceedings to granting relief against a "federal board, commission or other tribunal". The Judge below held that therefore only a "federal board, commission or other tribunal" could be named as a respondent in an application for a section 18 remedy. He also held that the Federal Court has no jurisdiction over the provincial Crown, since the *Federal Court Act* did not abrogate the traditional rule that the provincial Crown cannot be sued in Her courts.

Held, the appeal should be allowed.

Subsection 18(1) merely describes matters within the Court's jurisdiction. It does not indicate who should be made a party to a proceeding before the Court. The Judge below erred in assuming that a subsection 18(1) relief is necessarily claimed from all persons who are named as respondents in a section 18 application.

The "Crown immunity" rule is not that the Queen cannot be sued in her courts, but that she cannot be sued without her consent.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order, SOR/84-467.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4).
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 1212.
Navigable Waters Protection Act, R.S.C., 1985, c. N-22, s. 5.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Adidas (Can.) Ltd. v. Skoro Enterprises Ltd., [1971] F.C. 382; (1971), 12 C.P.R. (2d) 67 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Union Oil Company v. The Queen, [1975] 2 S.C.R. v; (1976), 72 D.L.R. (3d) 82; 16 N.R. 425.

REFERRED TO:

Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport), [1990] 2 F.C. 18; (1990), 68 D.L.R. (4th) 375; [1991] 1 W.W.R. 352; 76 Alta. L.R. (2d) 289; 5 C.E.L.R. (N.S.) 1; 108 N.R. 241 (C.A.); *Edmonton Friends of the North Environmental Society v. Canada (Minister of Western Economic Diversification)*, [1991] 1 F.C. 416; (1990), 73 D.L.R. (4th) 653; [1991] 2 W.W.R. 577; 78 Alta. L.R. (2d) 97; 47 Admin. L.R. 265; 114 N.R. 153 (C.A.); *Canadian Wildlife Federation Inc. v. Canada*

mées de personnes contre lesquelles le requérant ne demande aucune réparation, mais dont l'intérêt serait directement atteint par l'ordonnance demandée, sont erronées puisqu'elles négligent le paragraphe 18(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, qui limite la compétence de la Cour, dans le cadre d'une instance de contrôle judiciaire, à accorder une réparation contre un «office fédéral». Le juge de première instance a conclu que, par conséquent, seul un «office fédéral» peut être nommé à titre d'intimé dans une demande visant à obtenir la réparation prévue à l'article 18. Il a également conclu que la Cour fédérale n'a pas compétence sur la Couronne provinciale puisque la *Loi sur la Cour fédérale* n'a pas abrogé la règle traditionnelle suivant laquelle la Couronne provinciale ne peut être poursuivie devant ses tribunaux.

Arrêt: l'appel doit être accueilli.

Le paragraphe 18(1) décrit simplement les domaines de compétence de la Cour. Il ne prévoit pas qui devrait être partie à une instance devant la Cour. Le juge de première instance a commis une erreur en presumant que la réparation prévue au paragraphe 18(1) est nécessairement demandée contre tous ceux qui sont nommés à titre d'intimés dans une demande fondée sur l'article 18.

Selon la règle de l'«immunité de la Couronne», il n'est pas interdit d'intenter une action contre la Reine devant ses tribunaux, mais plutôt de le faire sans qu'elle y consente.

e LOIS ET RÈGLEMENTS

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

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4).
Loi sur la protection des eaux navigables, L.R.C. (1985), ch. N-22, art. 5.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663, Règle 1212.

g JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Adidas (Can.) Ltd. c. Skoro Enterprises Ltd., [1971] C.F. 382; (1971), 12 C.P.R. (2d) 67 (C.A.).

h DISTINCTION FAITE AVEC:

Union Oil Company c. La Reine, [1975] 2 R.C.S. v; (1976), 72 D.L.R. (3d) 82; 16 N.R. 425.

DÉCISIONS CITÉES:

Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports), [1990] 2 C.F. 18; (1990), 68 D.L.R. (4th) 375; [1991] 1 W.W.R. 352; 76 Alta. L.R. (2d) 289; 5 C.E.L.R. (N.S.) 1; 108 N.R. 241 (C.A.); *Edmonton Friends of the North Environmental Society c. Canada (Ministre de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien)*, [1991] 1 C.F. 416; (1990), 73 D.L.R. (4th) 653; [1991] 2 W.W.R. 577; 78 Alta. L.R. (2d) 97; 47 Admin. L.R. 265; 114 N.R. 153 (C.A.); *Fédération cana-*

(*Minister of the Environment*), [1991] 1 F.C. 641; (1990), 6 C.E.L.R. (N.S.) 89; 41 F.T.R. 318; 121 N.R. 385 (C.A.); *Tetzlaff v. Canada (Minister of the Environment)*, [1992] 2 F.C. 215; (1991), 4 Admin. L.R. (2d) 11; 134 N.R. 57 (C.A.); *Tetzlaff v. Canada (Minister of the Environment)*, [1991] 2 F.C. 212; (1991), 47 Admin. L.R. 275; 40 F.T.R. 104 (T.D.); *Tetzlaff v. Canada (Minister of the Environment)*, [1991] 2 F.C. 206; (1991), 47 Admin. L.R. 286; 40 F.T.R. 112 (T.D.).

APPEAL from order (T-101-93, Muldoon J., order dated 19/2/93, F.C.T.D., not yet reported) adding Her Majesty the Queen in Right of Alberta as a respondent on terms to *Federal Court Act*, section 18 application, although all parties consented to the addition. Appeal allowed.

SOLICITORS:

Milner Fenerty, Edmonton, for appellant (proposed respondent).

Wilson, Danderfer, Banno & Mitchell, Vancouver, for respondent (applicant) Friends of the Oldman River Society.

Deputy Attorney General of Canada for respondents (respondents), Minister of Environment, the Hon. Jean Charest, Minister of Transportation, the Hon. Jean Corbeil, Minister of Fisheries & Oceans, the Hon. John Crosbie, Minister of Indian & Northern Affairs, the Hon. Thomas Siddon.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.A.: This is an application under Rule 1212 of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663]¹ whereby the appellant asks that judgment be rendered allowing Her appeal in accordance with the notices of consent signed on behalf of all the respondents.

¹ Rule 1212 reads as follows:

Rule 1212. A respondent may consent to the reversal or variation of the judgment appealed against by giving to the appellant a notice stating that he consents to the reversal or variation of the judgment in the manner therein indicated, and thereupon the Court shall, upon the application of the appellant, pronounce judgment in accordance with the notice as a matter of course if the resultant judgment is one that would have been given on consent.

dienne de la faune Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement), [1991] 1 C.F. 641; (1990), 6 C.E.L.R. (N.S.) 89; 41 F.T.R. 318; 121 N.R. 385 (C.A.); *Tetzlaff c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1992] 2 C.F. 215; (1991), 4 Admin. L.R. (2d) 11; 134 N.R. 57 (C.A.); *Tetzlaff c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1991] 2 C.F. 212; (1991), 47 Admin. L.R. 275; 40 F.T.R. 104 (T.D.); *Tetzlaff c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1991] 2 C.F. 206; (1991), 47 Admin. L.R. 286; 40 F.T.R. 112 (1^{re} inst.).

APPEL contre une ordonnance (T-101-93, le juge Muldoon, ordonnance en date du 19-2-93, C.F. 1^{re} inst., encore inédite) joignant Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta à titre d'intimée dans une demande fondée sur l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, mais à certaines conditions, bien que toutes les parties aient consenti à la jonction. Appel accueilli.

PROCUREURS:

Milner Fenerty, Edmonton, pour l'appelante (intimée projetée).

Wilson, Danderfer, Banno & Mitchell, Vancouver, pour l'intimée (requérante) Friends of the Oldman River Society.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés (intimés), le ministre de l'Environnement, L'hon. Jean Charest, le ministre des Transports, L'hon. Jean Corbeil, le ministre des Pêches et Océans, L'hon. John Crosbie, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, L'hon. Thomas Siddon.

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

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: En vertu de la Règle 1212 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., ch. 663]¹, l'appelante demande que son appel soit accueilli conformément aux avis de consentement signés pour le compte de tous les intimés.

¹ La Règle 1212 est ainsi libellée:

Règle 1212. Un intimé peut consentir à ce que le jugement porté en appel soit infirmé ou modifié en donnant à l'appelant un avis indiquant qu'il consent à ce que le jugement soit infirmé ou modifié de la manière y indiquée, et la Cour doit ensuite, à la demande de l'appelant, rendre jugement en conformité de l'avis à condition que ledit jugement en soit un qui puisse être prononcé du consentement mutuel des parties.

An application of this kind is usually granted as a matter of course and judgment pronounced without reasons. But this is not a normal case since the Judge of first instance [T-101-93, Muldoon J., order dated 19/2/93, not yet reported] expressed the view that, in spite of decisions of this Court to the contrary, he could not grant the order sought by the appellant without exceeding his jurisdiction.

In order to understand the problem, some explanations are necessary.

Her Majesty the Queen in right of Alberta (Alberta) is the owner of the Oldman River Dam in relation to which the Friends of the Oldman River Society (FORS) commenced a section 18 [*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4)] application in the Trial Division. That application is directed against four respondents, namely, the Minister of Environment, the Minister of Transport, the Minister of Fisheries and Oceans and the Minister of Indian and Northern Affairs; it seeks an order in the nature of *mandamus* compelling those respondents to implement certain recommendations made by an Assessment Panel pursuant to the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467.

Alberta is not a party to those proceedings. It nevertheless has an interest in their outcome. Indeed, it has applied to the Minister of Transport for an approval of the Oldman River Dam under subsection 5(1) of the *Navigable Waters Protection Act*² and an

² R.S.C., 1985, c. N-22:

5. (1) No work shall be built or placed in, on, over, under, through or across any navigable water unless

(a) the work and the site and plans thereof have been approved by the Minister, on such terms and conditions as the Minister deems fit, prior to commencement of construction;

(b) the construction of the work is commenced within six months and completed within three years after the approval referred to in paragraph (a) or within such further period as the Minister may fix; and

(c) the work is built, placed and maintained in accordance with the plans, the regulations and the terms and conditions set out in the approval referred to in paragraph (a).

Une demande de cette nature est habituellement accueillie comme il se doit dans un jugement non motivé. Mais l'affaire qui nous occupe n'est pas habituelle puisque le juge de première instance [T-101-93, le juge Muldoon, ordonnance en date du 19-2-93, encore inédite] s'est dit d'avis qu'en dépit des décisions contraires de cette Cour, il ne pouvait rendre l'ordonnance demandée par l'appelante sans outrepasser sa compétence.

Il faut, pour comprendre la difficulté, apporter quelques explications.

Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta (Alberta) est propriétaire du barrage de la rivière Oldman relativement auquel la Friends of the Oldman River Society (FORS) a introduit en première instance une demande fondée sur l'article 18 [*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4)]. Cette demande vise quatre intimés, soit le ministre de l'Environnement, le ministre des Transports, le ministre des Pêches et Océans et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. La FORS désire ainsi obtenir une ordonnance, qui s'apparente à un *mandamus*, enjoignant aux intimés de donner suite à certaines recommandations données par la Commission d'évaluation conformément au *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467.

Si l'Alberta n'est pas partie à cette instance, elle a toutefois un intérêt dans son issue. En effet, conformément au paragraphe 5(1) de la *Loi sur la protection des eaux navigables*², elle a demandé au ministre des Transports d'approuver la construction du bar-

² L.R.C. (1985), ch. N-22:

5. (1) Il est interdit de construire ou de placer un ouvrage dans des eaux navigables ou sur, sous, au-dessus ou à travers de telles eaux à moins que:

a) préalablement au début des travaux, l'ouvrage, ainsi que son emplacement et ses plans, n'aient été approuvés par le ministre selon les modalités qu'il juge à propos;

b) la construction de l'ouvrage ne soit commencée dans les six mois et terminée dans les trois ans qui suivent l'approbation visée à l'alinéa a) ou dans le délai supplémentaire que peut fixer le ministre;

c) la construction, l'emplacement ou l'entretien de l'ouvrage ne soit conforme aux plans, aux règlements et aux modalités que renferme l'approbation visée à l'alinéa a).

order granting the *mandamus* sought by FORS would, in effect, require the Minister of Transport to impose conditions on that approval. For that reason, Alberta applied to the Trial Division to be added as a party respondent to the section 18 application so as to be able to oppose that application and, eventually, to appeal from a judgment granting it. FORS and the four Ministers who were named as respondents in the *mandamus* proceedings consented to Alberta's application.

The Judge below was in an awkward predicament. Alberta's application was consented to by all parties and many decisions of this Court in similar matters³ indicated that it ought to be granted. The Judge, on the other hand, was of opinion that the previous decisions of this Court on the subject were wrong and that he could not, without exceeding his jurisdiction, grant Alberta's application. He resolved the dilemma by granting the application on terms. Alberta does not wish to accept those terms. Hence this appeal and this motion.

As early as in 1971, this Court decided, in *Adidas* (footnote 3), that when an order in the nature of *mandamus* is sought under section 18 of the *Federal Court Act* against a "federal board, commission or other tribunal", a person against whom the applicant seeks no relief but whose interest would be directly affected by the order sought may be added as a party respondent to the *mandamus* proceedings so as to be in a position to appeal from the order granting it.

If I understand correctly the reasons given by the Judge of first instance in this case and those that he

³ *Adidas (Can.) Ltd. v. Skoro Enterprises Ltd.*, [1971] F.C. 382 (C.A.); *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1990] 2 F.C. 18 (C.A.); *Edmonton Friends of the North Environmental Society v. Canada (Minister of Western Economic Diversification)*, [1991] 1 F.C. 416 (C.A.); *Canadian Wildlife Federation Inc. v. Canada (Minister of the Environment)*, [1991] 1 F.C. 641 (C.A.), at p. 649, footnote 10; *Tetzlaff v. Canada (Minister of the Environment)*, [1992] 2 F.C. 215 (C.A.).

rage sur la rivière Oldman, et une ordonnance faisant droit à la demande de *mandamus* de la FORS obligerait en fait le ministre des Transports à assortir son approbation de modalités. Pour ce motif, l'Alberta a demandé à la Section de première instance d'être jointe à titre d'intimée à la demande fondée sur l'article 18 de façon à pouvoir s'y opposer et, par la suite, à interjeter appel du jugement l'accueillant. La FORS et les quatre ministres intimés dans les procédures de *mandamus* ont acquiescé à la demande de l'Alberta.

Le juge de première instance se trouvait dans une situation gênante. Effectivement, toutes les parties ont consenti à la demande présentée par l'Alberta et, à plusieurs reprises dans des affaires semblables³, cette Cour a indiqué qu'une telle demande devait être accueillie. D'autre part, le juge s'est dit d'avis que les décisions antérieures de la Cour à cet égard étaient erronées et qu'il ne pouvait pas, sans outrepasser sa compétence, accueillir la demande de l'Alberta. Il a aplani la difficulté en accueillant la demande tout en l'assortissant de modalités auxquelles l'Alberta refuse de se plier. D'où le présent appel et la présente requête.

Dès 1971, dans *Adidas* (note 3), cette Cour a décidé que lorsqu'une ordonnance qui s'apparente à un *mandamus* est demandée en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* contre un «office fédéral», la personne qui n'est pas visée par la demande, mais dont l'intérêt serait directement atteint si la Cour y faisait droit, peut être constituée intimée aux procédures de *mandamus* afin de pouvoir former un appel contre l'ordonnance l'accueillant.

Si je comprends bien les motifs du juge de première instance en l'espèce et ceux qu'il a prononcés

³ *Adidas (Can.) Ltd. c. Skoro Enterprises Ltd.*, [1971] C.F. 382 (C.A.); *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1990] 2 C.F. 18 (C.A.); *Edmonton Friends of the North Environmental Society c. Canada (Ministre de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien)*, [1991] 1 C.F. 416 (C.A.); *Fédération canadienne de la faune Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1991] 1 C.F. 641 (C.A.), à la p. 649, renvoi en bas de page n° 10; *Tetzlaff c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1992] 2 C.F. 215 (C.A.).

gave in the *Tetzlaff* case,⁴ the decision of this Court in *Adidas* should not be followed for two reasons: first, because it “appears to have been decided *per incuriam*” and, second, because, in any event, it has no application to a case like the present one where the person who seeks to be added as a party to the proceedings is the Crown in right of a province.

One may say that *Adidas* was wrongly decided if one is of the view that, in a *mandamus* proceeding, no person other than the one against whom the order is sought should be named as a respondent. But this is precisely the view that the Court repudiated because it was of opinion that justice required otherwise. The Judge below, if I understand him correctly, does not challenge that opinion. But, in his view, *Adidas* was nevertheless wrongly decided because the Court, in that case, would have ignored subsection 18(1) of the *Federal Court Act*. That subsection clearly states that in judicial review proceedings, the jurisdiction of the Court is limited to the granting of relief against a “federal board, commission or other tribunal”. It follows, according to the Judge, that no person but a “federal board, commission or other tribunal” can be named as a respondent in an application for a section 18 remedy.

That inference cannot be drawn. Subsection 18(1) is but one of many provisions which describe the matters that are within the jurisdiction of the Court. That is its sole purpose. It does not indicate who should be made a party to a proceeding before the Court. For instance, it is clear that the only decisions that the Trial Division has the jurisdiction to review under subsection 18(1) are those of federal boards, commissions or other tribunals; but it is equally clear that if an applicant seeks judicial review of such a decision, he will have to name as a respondent in his proceedings the person in whose favour that decision was rendered even though that person is not a “federal board, commission or other tribunal”. The error of the Judge below, in my mind, is to assume that a subsection 18(1) relief is necessarily claimed from all

dans l'arrêt *Tetzlaff*⁴, la décision de cette Cour dans l'affaire *Adidas* devrait être écartée pour deux motifs: d'une part, parce qu'elle «semble avoir été tranchée *per incuriam*» et, d'autre part, parce que, quoi qu'il en soit, elle ne s'applique pas à un cas comme la présente affaire, où la personne qui demande à être jointe à titre de partie à l'instance est la Couronne du chef d'une province.

On peut soutenir que la décision dans l'affaire *Adidas* est erronée si on est d'avis que, dans une procédure de *mandamus*, seule la partie visée par l'ordonnance demandée devrait être nommée à titre d'intimée. Or, c'est précisément l'opinion que la Cour a répudiée au nom de la justice. Si je ne m'abuse, le juge de première instance ne conteste pas cette opinion. Toutefois, à son avis, la décision dans l'affaire *Adidas* était erronée puisque la Cour y aurait négligé le paragraphe 18(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Ce paragraphe énonce clairement que, dans le cadre d'une instance de contrôle judiciaire, la compétence de la Cour se limite à accorder une réparation contre un «office fédéral». Il s'ensuit, selon le juge, que seul un «office fédéral» peut être nommé à titre d'intimé dans une demande visant à obtenir la réparation prévue à l'article 18.

Cette conclusion est inexacte. Le paragraphe 18(1) figure au nombre de plusieurs dispositions qui décrivent les domaines de compétence de la Cour. Il s'agit là de son seul objectif. En effet, le paragraphe 18(1) ne prévoit pas qui devrait être partie à une instance devant la Cour. Par exemple, il est évident que seules les décisions des offices fédéraux peuvent être contrôlées par la Section de première instance en vertu du paragraphe 18(1); or, il est également évident que celui qui présente une demande de contrôle judiciaire relativement à une telle décision devra y nommer à titre d'intimée, bien qu'elle ne soit pas un «office fédéral», la personne en faveur de laquelle la décision a été rendue. À mon avis, l'erreur du juge de première instance réside dans le fait qu'il présume que la réparation prévue au paragraphe 18(1) est nécessaire-

⁴ *Tetzlaff v. Canada (Minister of the Environment)*, [1991] 2 F.C. 212 (T.D.) and *Tetzlaff v. Canada (Minister of the Environment)*, [1991] 2 F.C. 206 (T.D.).

⁴ *Tetzlaff c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1991] 2 C.F. 212 (1^{re} inst.) et *Tetzlaff c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1991] 2 C.F. 206 (1^{re} inst.).

persons who are named as respondents in a section 18 application. That is not the case.

The second reason why the Judge of first instance was reluctant to follow the jurisprudence of this Court was that, in this case, the person seeking to be added as a respondent to the *mandamus* proceedings is Her Majesty in right of Alberta. The Queen in right of a province, according to the Judge, cannot be added as a respondent to those proceedings because the Federal Court has no jurisdiction over the Queen acting in that capacity⁵ since the *Federal Court Act* did not abrogate the traditional rule according to which the Queen in right of a province cannot be sued in Her courts.

That opinion appears to me to be wrong for two reasons. First, the traditional rule, sometimes referred to compendiously as a “Crown immunity”, is not that the Queen cannot be sued in Her courts but that She cannot be sued without Her consent. It is therefore a rule that cannot be opposed to Her Majesty if She finds it in Her interest to seek an order making Her a party respondent to a *mandamus* application. Second, the reasoning of the Judge assumes once again that a section 18 relief is necessarily claimed from all persons who are named as respondents in a section 18 proceeding. That is, as I have already said, an incorrect assumption.

⁵ In support of that proposition, the Motions Judge relied on the decision of the Supreme Court of Canada in *Union Oil Company v. The Queen* (1976), 72 D.L.R. (3d) 82; [1976] 2 S.C.R. v. In that case, where Union Oil was claiming a sum of money from British Columbia, two questions were raised, namely, whether a claim made by Union Oil against the Queen in right of British Columbia came within one of the subject matters in respect of which the Federal Court has jurisdiction and, second, whether the Provincial Crown could, without its consent, be sued in the Federal Court. The Supreme Court in rendering its decision expressly refrained from expressing an opinion on that second question. It dismissed the appeal of Union Oil for the sole reason that “the appellant has failed to show any ground of jurisdiction in the Federal Court over the Crown in right of British Columbia in this case” and added “It is unnecessary therefore to deal with the question of that Crown’s immunity.” That decision, therefore, is merely authority for the proposition that the claim asserted by Union Oil in that case was not one that the Court had jurisdiction to entertain. It is not relevant to our discussion.

ment demandée de tous ceux qui sont nommés à titre d’intimés dans une demande fondée sur l’article 18. Ce n’est pas le cas.

Le juge de première instance a hésité à suivre la jurisprudence de la Cour également pour le motif que, dans le cas qui nous occupe, la personne qui demande à être jointe à titre d’intimée à la demande de *mandamus* est Sa Majesté du chef de l’Alberta. Selon le juge, la Reine du chef d’une province ne peut être constituée intimée à une telle demande puisque la Cour fédérale n’a pas compétence lorsque la Reine agit en cette qualité⁵, la *Loi sur la Cour fédérale* n’ayant pas supprimé la règle traditionnelle selon laquelle la Reine du chef d’une province ne peut être poursuivie devant ses tribunaux.

Cette opinion me paraît erronée pour deux raisons. D’une part, selon la règle traditionnelle, quelquefois appelée succinctement «immunité de la Couronne», il n’est pas interdit d’intenter une action contre la Reine devant ses tribunaux, mais plutôt de le faire sans qu’elle y consente. Cette règle ne peut donc être opposée à Sa Majesté si elle estime dans son intérêt de demander une ordonnance la constituant intimée dans une demande de *mandamus*. D’autre part, par son raisonnement, le juge présume encore une fois que la réparation prévue à l’article 18 est nécessairement demandée de tous les intimés à une demande fondée sur l’article 18. Il s’agit là, je le répète, d’une présomption inexacte.

⁵ À l’appui de cette prétention, le juge des requêtes a invoqué la décision de la Cour suprême du Canada dans *Union Oil Company c. La Reine* (1976), 72 D.L.R. (3d) 82; [1976] 2 R.C.S. v. Dans cette affaire, Union Oil réclamait une somme d’argent à la Colombie-Britannique. Deux questions étaient soulevées, soit celle de savoir si une demande présentée par Union Oil contre la Reine du chef de la Colombie-Britannique relevait de la compétence de la Cour fédérale, et si la Couronne provinciale pouvait, sans y consentir, être poursuivie en Cour fédérale. Dans sa décision, la Cour suprême s’est expressément abstenue de se prononcer sur la deuxième question. Elle a rejeté le pourvoi formé par Union Oil pour la seule raison que «l’appelante n’a réussi à faire valoir aucun motif justifiant la compétence de la Cour fédérale vis-à-vis de la Couronne du chef de la province de la Colombie-Britannique» avant d’ajouter qu’«[i]l n’est donc pas nécessaire que la Cour statue sur cette immunité de la Couronne». Cette décision ne fait par conséquent autorité qu’à l’égard de la prétention selon laquelle la Cour n’avait pas la compétence pour connaître de la réclamation qu’Union Oil faisait valoir dans cette affaire. Elle n’est pas pertinente quant à notre analyse.

It follows that, contrary to the views expressed by the Judge below, the order sought by the appellant is an order that the Court has the power to make and that, in view of the consent of all the other parties, ought to be made.

I would therefore allow the appeal, set aside the decision appealed from, grant the appellant's application to be added as a party respondent to the section 18 application made by FORS and order that the style of cause in those section 18 proceedings be amended accordingly by adding, at the end of the style of cause as it now reads, the following words:

“

-and-

HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT OF
ALBERTA

Third Party Respondent”.

ISAAC C.J.: I agree.

DÉCARY J.A.: I agree.

En conséquence, contrairement aux opinions exprimées par le juge de première instance, l'ordonnance demandée par l'appelante relève de la compétence de la Cour et, compte tenu du consentement de toutes les autres parties, elle devait être rendue.

Je suis donc d'avis d'accueillir l'appel, d'annuler la décision faisant l'objet de l'appel, d'accueillir la demande de l'appelante visant à être jointe à titre d'intimée à la demande présentée par la FORS en vertu de l'article 18 et d'ordonner que l'intitulé de la cause dans les procédures fondées sur l'article 18 soit modifié en conséquence par l'ajout, à la fin, des mots suivants:

«

et

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DE
L'ALBERTA,

intimée mise en cause».

LE JUGE EN CHEF ISAAC: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.