

T-80-89

T-80-89

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

v.

Minister of the Environment and Saskatchewan Water Corporation (Respondents)*

Trial Division, Cullen J.—Regina, March 30; Ottawa, April 10, 1989.

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

Environment — Minister of Environment granting provincial Crown corporation licence under International River Improvements Act to build dams on Souris River — Duty of Minister to comply with Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order before granting licence — Project "proposal having potential environmental effects on areas of federal responsibility" within meaning of Guidelines Order, s. 6 — No duplication of review as provincial environment impact statement not dealing with certain areas of federal concern — Application for certiorari and mandamus allowed.

Judicial review — Prerogative writs — Minister of Environment required to comply with Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order before issuing licence under International River Improvements Act — Guidelines enactment or regulation within meaning of Interpretation Act — Failure to comply with statutory prerequisite amounting to excess of jurisdiction — Non-performance of duty to prepare environmental assessment and review — Certiorari and mandamus granted.

The Saskatchewan Water Corporation, a provincial Crown corporation, was granted a licence for the construction of the Rafferty and Alameda dams on the Souris River Basin (the Project). The licence was issued by the Minister of the Environment pursuant to the *International River Improvements Act*. The Souris River, which has its source in Saskatchewan flows into North Dakota (U.S.A.) and then northward into Manito-

* Editor's Note: This decision has been affirmed on appeal. The reasons for judgment of the Federal Court of Appeal (A-228-89), rendered on June 22, 1989, will be digested for publication. The repeated use of the word "shall" in the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order* indicates a clear intention that the Guidelines shall bind all those to whom they are addressed, including the Minister of the Environment. The Court of Appeal also held that the wording of section 6 of the *Department of the Environment Act* supported a power to make binding subordinate legislation.

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

a c.

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

b Section de première instance, juge Cullen—Regina, 30 mars; Ottawa, 10 avril 1989.

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

Environnement — Le ministre de l'Environnement a, en vertu de la Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux, accordé un permis à une société d'État provinciale pour construire des barrages sur la rivière Souris — Obligation du ministre de se conformer au Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement avant d'accorder le permis — Le projet constitue une «proposition qui peut avoir des répercussions environnementales sur des questions de compétence fédérale» au sens de l'art. 6 du Décret sur les lignes directrices — Il n'y a pas eu chevauchement d'examen puisque l'énoncé provincial des incidences environnementales n'a pas abordé certaines préoccupations fédérales — La demande de certiorari et de mandamus est accueillie.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Le ministre de l'Environnement est tenu de se conformer au Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement avant de délivrer un permis sous le régime de la Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux — Les lignes directrices constituent un texte ou un règlement au sens de la Loi d'interprétation — L'omission de se conformer à une condition législative préalable équivaut à un excès de pouvoir — Non-exécution de l'obligation de préparer une évaluation et un examen — Il est accordé les brefs de certiorari et de mandamus demandés.

La Saskatchewan Water Corporation, une société d'État provinciale, a obtenu un permis en vue de la construction des barrages Rafferty et Alameda sur le bassin de la rivière Souris (le projet). Le ministre de l'Environnement s'est fondé sur la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux* pour délivrer ce permis. La rivière Souris, qui prend sa source en Saskatchewan, traverse une partie du

* Note de l'arrêstiste: Cette décision a été confirmée en appel. Les motifs de jugement de la Cour d'appel fédérale (A-228-89), prononcés le 22 juin 1989, seront résumés en vue de leur publication sous forme de fiche analytique. L'emploi répété du mot «shall» (doit) dans le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* dénote une intention claire, savoir que les lignes directrices lient tous ceux qu'elles visent, dont le ministre de l'Environnement. La Cour d'appel a également décidé que le texte de l'article 6 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* étaye l'idée d'un pouvoir de prendre des règlements qui lient.

ba, is considered to be an international river, and the Project, an international river improvement within the meaning of that Act and Regulations thereto.

The applicant contends that the Minister, before granting the licence, should have undertaken, pursuant to the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, an assessment and review to determine whether the Souris River Project involved any potentially adverse environmental effects. It is alleged that in failing to conduct such an assessment, the Minister did not comply with a statutory prerequisite, thereby exceeding his jurisdiction. The Minister submits that the Guidelines Order applies to proposals undertaken by a federal agency or having an environmental impact on an area of federal responsibility. It is further submitted that to conduct an environmental screening of a project which has already been subjected to a provincial environmental assessment review would constitute an unwarranted duplication of process.

This is an application for *certiorari* setting aside the licence and for *mandamus* requiring the Minister to comply with the Guidelines Order.

Held, the application should be allowed.

The Minister of the Environment is required to comply with the provisions of the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order* before issuing a licence under the *International River Improvements Act*. Section 6 of the Guidelines Order specifically provides that the Guidelines shall apply to "any proposal that may have an environmental effect on an area of federal responsibility". "Proposal" includes any initiative, undertaking or activity for which the Government of Canada has a decision making responsibility. Issuing a licence under the *International River Improvements Act* for the Souris River Project constitutes such a "decision making responsibility".

The Project clearly has an environmental effect on land owned, or at the very least, held in trust and administered by the Federal Government. It will also have an environmental impact on a number of areas of federal responsibility, namely, international relations, transboundary water flows, migratory birds, interprovincial affairs and fisheries.

The application of the Guidelines Order will not result in unwarranted duplication. Since a number of federal concerns were not dealt with by the provincial environment impact statement (including a review of the impact of the Project in North Dakota and Manitoba), an assessment prepared in accordance with the Guidelines Order will fill in necessary information gaps.

Section 6 of the *Department of the Environment Act* confers on the Minister of the Environment authority to establish guidelines for use by departments, boards and agencies. The Guidelines Order is therefore not a mere description of a policy

Dakota du Nord (É.-U.) avant de remonter vers le nord, jusqu'au Manitoba, est considérée comme un cours d'eau international et le projet, comme un ouvrage destiné à l'amélioration d'un cours d'eau international au sens de cette Loi et de son Règlement d'application.

^a La requérante soutient que le ministre, avant d'accorder le permis, aurait dû procéder, sous le régime du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, à une évaluation et à un examen afin de déterminer si le projet de la rivière Souris comportait des conséquences environnementales néfastes. Il est allégué que, ^b en ne procédant pas à une telle évaluation, le ministre ne s'est pas conformé à une condition législative préalable et qu'il a, par conséquent, outrepassé son pouvoir. Le ministre fait valoir que le Décret sur les lignes directrices s'applique aux projets qui sont entrepris par des organismes fédéraux ou qui ont des répercussions environnementales sur un territoire relevant du fédéral. Il est allégué en outre que procéder à un examen, en matière d'environnement, d'un projet qui a déjà été soumis à un examen provincial des incidences environnementales constituerait un double emploi injustifié.

^d Il s'agit d'une demande de *certiorari* qui annulerait le permis, et de *mandamus* qui enjoindrait au ministre de se conformer au Décret sur les lignes directrices.

Jugement: la demande devrait être accueillie.

^e Le ministre de l'Environnement est tenu de se conformer aux dispositions du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* avant de délivrer un permis sous le régime de la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*. L'article 6 du Décret sur les lignes directrices prévoit expressément que les lignes directrices s'appliquent aux «propositions pouvant avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale». Par «proposition», on entend toute entreprise ou activité à l'égard de laquelle le gouvernement du Canada participe à la prise de décisions. Délivrer un permis sous le régime de la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux* pour le projet de la rivière Souris constitue une «participation à la prise de décisions».

^g À l'évidence, le projet a des répercussions environnementales sur les terrains qui appartiennent au gouvernement fédéral, ou que, à tout le moins, celui-ci administre ou détient en fiducie. Le projet aura également des répercussions environnementales sur plusieurs questions de compétence fédérale, à savoir, les relations internationales, l'écoulement transfrontalier des eaux, ^h les oiseaux migrateurs, les affaires interprovinciales et les pêches.

ⁱ L'application du Décret sur les lignes directrices ne donnera pas lieu à une situation de double emploi injustifié. Puisque plusieurs préoccupations fédérales (dont l'examen des incidences du projet au Dakota du Nord et au Manitoba) n'ont pas été abordées dans l'énoncé provincial des incidences environnementales, une évaluation faite conformément au Décret sur les lignes directrices va permettre d'obtenir les renseignements nécessaires qui manquent.

^j Le ministre de l'Environnement tient de l'article 6 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* le pouvoir d'établir des directives à l'usage des ministères et organismes fédéraux. Le Décret sur les lignes directrices n'est donc pas un simple énoncé

or programme. It is an enactment or regulation within the meaning of section 2 of the *Interpretation Act* and, as such, may create rights enforceable by way of *mandamus*.

By not applying the provisions of the Guidelines Order, the Minister failed to comply with a statutory prerequisite, thereby exceeding his jurisdiction. Moreover, the Minister, as participant in a proposal that may have adverse environmental effects, had the duty to prepare an assessment and review. The excess of jurisdiction and the non-performance of that duty entitle the applicants to *certiorari* and *mandamus*.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Boundary Waters Treaty, S.C. 1911, c. 28 Schedule.
Department of the Environment Act, R.S.C., 1985, c. E-10, ss. 5, 6.
Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order, SOR/84-467, ss. 2, 3, 4, 5, 6, 10, 12, 20.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.
International River Improvements Act, R.S.C., 1985, c. I-20, ss. 2, 3, 4.
International River Improvements Regulations, C.R.C., c. 982, ss. 2, 6, 7, 8 (as am. by SOR/87-570, s. 4), 10.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 2.
Migratory Birds Convention, Schedule to the *Migratory Birds Convention Act*, R.S.C., 1985, c. M-7.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Re Braeside Farms Ltd. et al. and Treasurer of Ontario et al. (1978), 20 O.R. (2d) 541 (Div. Ct.); *Re McKay and Minister of Municipal Affairs* (1973), 35 D.L.R. (3d) 627 (B.C.S.C.).

REFERRED TO:

Young v. Minister of Employment and Immigration (1987), 8 F.T.R. 218 (F.C.T.D.); *Re Ferguson and Commissioner for Federal Judicial Affairs* (1982), 140 D.L.R. (3d) 542 (F.C.T.D.); *Maple Lodge Farms Ltd. v. R.*, [1981] 1 F.C. 500 (C.A.); aff'd [1982] 2 S.C.R. 2.

AUTHORS CITED

Jones, David P. and de Villars, Anne S. *Principles of Administrative Law*. Toronto: Carswell Co. Ltd., 1985.

de politique ou de programme. Il est un texte ou un règlement au sens de l'article 2 de la *Loi d'interprétation* et, en tant que tel, il peut créer des droits qu'on peut faire respecter par voie de *mandamus*.

- ^a En n'appliquant pas les dispositions du Décret sur les lignes directrices, le ministre ne s'est pas conformé à une condition législative préalable, outrepassant ainsi son pouvoir. Qui plus est, le ministre, en tant que participant à une proposition qui peut avoir des répercussions environnementales néfastes, avait l'obligation de préparer une évaluation et un examen. L'excès de pouvoir et la non-exécution de cette obligation font que les requérants ont droit aux brefs de *certiorari* et de *mandamus* demandés.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- ^c *Convention concernant les oiseaux migrateurs*, annexe de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, L.R.C. (1985), chap. M-7.
Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, DORS/84-467, art. 2, 3, 4, 5, 6, 10, 12, 20.
^d *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), chap. I-21, art. 2.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 18.
Loi sur le ministère de l'Environnement, L.R.C. (1985), chap. E-10, art. 5, 6.
^e *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*, L.R.C. (1985), chap. I-20, art. 2, 3, 4.
Règlement sur l'amélioration des cours d'eau internationaux, C.R.C., chap. 982, art. 2, 6 (mod. par DORS/87-570, art. 3), 7, 8 (mod. idem art. 4), 10.
^f *Traité sur les eaux limitrophes*, S.C. 1911, chap. 28, annexe.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- ^g *Re Braeside Farms Ltd. et al. and Treasurer of Ontario et al.* (1978), 20 O.R. (2d) 541 (C. div.); *Re McKay and Minister of Municipal Affairs* (1973), 35 D.L.R. (3d) 627 (C.S.C.-B.).

DÉCISIONS CITÉES:

- ^h *Young c. Ministre de l'emploi et de l'immigration* (1987), 8 F.T.R. 218 (C.F. 1^{re} inst.); *Re Ferguson et Commissaire à la magistrature fédérale* (1982), 140 D.L.R. (3d) 542 (C.F. 1^{re} inst.); *Maple Lodge Farms Ltd. c. R.*, [1981] 1 C.F. 500 (C.A.); conf. par [1982] 2 R.C.S. 2.

DOCTRINE

- ^j Jones, David P. and de Villars, Anne S. *Principles of Administrative Law*. Toronto: Carswell Co. Ltd., 1985.

COUNSEL:

Brian A. Crane, Q.C. and *Martin Mason* for applicants.

Craig Henderson for respondent Minister of Environment.

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

SOLICITORS:

Gowling & Henderson, Ottawa, for applicants.

Deputy Attorney General of Canada for respondent Minister of Environment.

Gauley & Co., Saskatoon, for respondent Saskatchewan Water Corporation.

The following are the reasons for order rendered in English by

CULLEN J.: This is an application pursuant to section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] for:

1. an order in the nature of *certiorari* quashing and setting aside a licence issued by the respondent Minister of the Environment on June 17, 1988 to the respondent Saskatchewan Water Corporation for permission to carry out works and undertakings in connection with the Rafferty-Alameda Project on the Souris River Basin, pursuant to the *International River Improvements Act*; and

2. for an order in the nature of *mandamus* requiring the respondent Minister to comply with the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467 in considering the application of the respondent Saskatchewan Water Corporation for a licence under the *International River Improvements Act*.

On February 12, 1986, the Premier of Saskatchewan announced that it was the intention of the government of Saskatchewan to proceed with the construction of the Rafferty and Alameda Dams on the Souris River System (the Project). The Souris River is both an international and interpro-

AVOCATS:

Brian A. Crane, c.r. et *Martin Mason* pour les requérants.

Craig Henderson pour l'intimé le ministre de l'Environnement.

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

PROCUREURS:

Gowling & Henderson, Ottawa, pour les requérants.

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

Gauley & Co., Saskatoon, pour l'intimée Saskatchewan Water Corporation.

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

LE JUGE CULLEN: Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), chap. F-7] en vue d'obtenir:

1. une ordonnance de la nature d'un *certiorari* annulant le permis que le ministre de l'Environnement intimé a délivré le 17 juin 1988 à l'intimée Saskatchewan Water Corporation pour autoriser celle-ci à réaliser des ouvrages et des travaux relativement au projet Rafferty-Alameda sur le bassin de la rivière Souris en vertu de la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*;

2. une ordonnance de la nature d'un *mandamus* enjoignant au ministre de l'Environnement intimé de se conformer au *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467, lors de l'examen de la demande de permis présentée par l'intimée Saskatchewan Water Corporation en vertu de la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*.

Le 12 février 1986, le premier ministre de la Saskatchewan a annoncé que son gouvernement avait l'intention de procéder à la construction des barrages Rafferty et Alameda sur le réseau de la rivière Souris (le projet). La rivière Souris est à la fois une rivière internationale et une rivière inter-

vincial river. It rises in Saskatchewan and flows into North Dakota and then northward into Manitoba where it eventually merges with the Assiniboine River.

On May 6, 1986 the Souris Basin Development Authority (the Authority), a provincial Crown corporation, was established with the responsibility to develop the Project on behalf of another Crown corporation, the respondent Saskatchewan Water Corporation. On August 4, 1987, the Authority submitted to the Minister of Environment for Saskatchewan an Environmental Impact Statement. Approval to proceed with the Project was given on February 15, 1988, by the Minister of Environment for Saskatchewan.

On January 7, 1988, the respondent Saskatchewan Water Corporation applied to the respondent Minister of the Environment pursuant to the provisions of the *International River Improvements Act*, R.S.C., 1985, c. I-20, and Regulations thereto, for a licence to build the dams and carry out other works on the Souris River System. The licence was issued on June 17, 1988.

The applicant Canadian Wildlife Federation Inc. on several occasions requested the respondent Minister of the Environment to conduct an assessment and review under the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467 (EARP Guidelines Order) in considering the licence application. This was not done. The environmental impact assessment prepared in Saskatchewan did not contain an environmental assessment and review of the environmental impact of the Project in North Dakota, U.S.A., or in Manitoba. Also, no assessment and review of the environmental impact of the project in Manitoba was prepared in Manitoba.

According to the applicant Wildlife Federation, the impact of the Project on wildlife and wildlife habitat will be adverse and substantial. Evaporation from the reservoirs created behind the Rafferty Dam and the Alameda Dam will account for large declines in water flows in the Souris River to North Dakota and Manitoba. The reduced flows

provinciale. Elle prend sa source en Saskatchewan et elle traverse une partie du Dakota du Nord avant de remonter vers le nord, jusqu'au Manitoba, où elle se jette finalement dans la rivière Assiniboine.

Le 6 mai 1986, la Souris Basin Development Authority, une société d'État provinciale, a été constituée avec le mandat de réaliser le projet pour le compte d'une autre société d'État, la Saskatchewan Water Corporation intimée. Le 4 août 1987, la Souris Basin Development Authority a soumis au ministre de l'Environnement de la Saskatchewan un énoncé des incidences environnementales. Le ministre de l'Environnement de la Saskatchewan a approuvé la réalisation de ce projet le 15 février 1988.

Le 7 janvier 1988, l'intimée Saskatchewan Water Corporation a, conformément aux dispositions de la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*, L.R.C. (1985), chap. I-20 et de son règlement d'application, présenté au ministre de l'Environnement intimé une demande de permis en vue de construire les barrages en question et d'effectuer d'autres travaux sur le réseau de la rivière Souris. Le permis a été délivré le 17 juin 1988.

La Fédération canadienne de la faune Inc., requérante, a demandé sans succès à plusieurs reprises au ministre de l'Environnement intimé de procéder, dans le cadre de l'étude de la demande de permis, à un examen et à une évaluation sous le régime du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467, (le Décret). L'énoncé des incidences environnementales fait en Saskatchewan ne contenait pas d'évaluation et d'examen des incidences environnementales du projet au Dakota du Nord (États-Unis) et au Manitoba. De plus, les incidences environnementales du projet au Manitoba n'ont pas fait l'objet d'une évaluation et d'un examen au Manitoba.

Suivant la Fédération de la faune requérante, le projet aura des répercussions néfastes considérables sur la faune et sur son habitat. L'évaporation provenant des bassins de retenue créés par le barrage Rafferty et par le barrage Alameda provoquera une réduction considérable du débit de la Souris au Dakota du Nord et au Manitoba. La

will decrease water quality downstream of the dam in Saskatchewan, North Dakota and Manitoba as well as damage the Upper Souris and J. Clark Salyer National Wildlife refuges and the Lake Darling fishery. Riparian habitat critical to numerous rare and threatened animal and plant species will be destroyed by flooding or other activities associated with the construction of the Rafferty Dam (affidavit of K. Brynaert, Exhibit L, affidavit of L. Scott).

APPLICANTS' POSITION

The applicants' position is essentially that the respondent Minister, before granting a licence under the *International River Improvements Act*, must comply with the provisions in the EARP Guidelines Order. By not complying with a statutory prerequisite, the respondent Minister has exceeded his jurisdiction and therefore the applicants are entitled to an order for *certiorari*, quashing and setting aside the licence issued by the Minister and an order for *mandamus* requiring the Minister to comply with the EARP Guidelines Order.

Section 4 of the *International River Improvements Act* requires that a person hold a valid licence in order to construct, operate or maintain an international river improvement. The Souris River is considered to be an international river within the meaning of this Act and Regulations.

The Project (the two dams) is also considered to be "an international river improvement" within the meaning of this Act and Regulations. Therefore, according to the applicants, there is no dispute that the respondent Minister is authorized to issue a licence for the Project upon compliance with certain requirements set out in the *International River Improvements Regulations*, C.R.C., c. 982, as amended by SOR/87-570, sections 6 and 10.

The Governor in Council approved the EARP Guidelines Order on June 21, 1984 for use by departments, boards and agencies in the exercise of their powers and the carrying out of their duties

réduction du débit affectera la qualité de l'eau en aval du barrage en Saskatchewan, au Dakota du Nord et au Manitoba, causera des dégâts aux refuges de la faune américains de Upper Souris et de J. Clark Salyer et nuira à la pêche dans le lac Darling. L'habitat ripicole, qui revêt une importance critique pour de nombreuses espèces animales et végétales rares et menacées, sera détruit par la montée des eaux et par d'autres activités associées à la construction du barrage Rafferty (affidavit de K. Brynaert, pièce L, affidavit de L. Scott).

THÈSE DES REQUÉRANTS

Les requérants soutiennent essentiellement qu'avant de délivrer un permis en vertu de la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*, le ministre intimé doit se conformer aux dispositions du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. En ne respectant pas une condition législative préalable, le ministre intimé a outrepassé ses pouvoirs et les requérants ont donc droit à une ordonnance de *certiorari* annulant le permis délivré par le ministre, et à une ordonnance de *mandamus* enjoignant au ministre de se conformer au Décret.

L'article 4 de la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux* oblige toute personne qui désire construire, mettre en service ou entretenir un ouvrage destiné à l'amélioration d'un cours d'eau international à détenir un permis valide. La rivière Souris est considérée comme un cours d'eau international au sens de la Loi et du Règlement.

Le projet (les deux barrages) est également considéré comme un «ouvrage destiné à l'amélioration d'un cours d'eau international» au sens de la Loi et du Règlement. Par conséquent, suivant les requérants, il est constant que le ministre intimé est autorisé à délivrer un permis à l'égard du projet lorsque certaines exigences énoncées dans le *Règlement sur l'amélioration des cours d'eau internationaux*, C.R.C., chap. 982, modifié par DORS/87-570, articles 6 et 10, sont respectées.

Le gouverneur en conseil a, le 21 juin 1984, approuvé le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* à l'usage des ministères et orga-

and functions. The applicants submit that the EARP Guidelines Order is both a regulation and an enactment within the meaning of section 2 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21 and must be followed by the respondent Minister in exercising his functions under the *International River Improvements Regulations*. The applicants further argue that the EARP Guidelines Order applies to proposals that are undertaken by an initiating department or that may have an environmental effect on an area of federal responsibility and that the Project is just such a proposal.

Under the EARP Guidelines Order, proposals are subject to an environmental screening or initial assessment to determine whether there may be any potentially adverse environmental effects from the proposal. Where a proposal may cause significant adverse environmental effects, the proposal must be referred for public review by an Environmental Assessment Panel (sections 3, 10, 12, 20). As this was not done, the respondent Minister did not comply with a statutory prerequisite when he granted the licence. The applicants contend that granting a licence without complying with a statutory prerequisite constitutes an excess of jurisdiction and submit that this excess of jurisdiction gives rise to *certiorari* and *mandamus*.

RESPONDENTS' POSITION

The respondent Minister's position is essentially that he is not required to comply with the EARP Guidelines Order when issuing a licence under the *International River Improvements Act* and Regulations. The respondent maintains that the federal process as outlined in the EARP Guidelines Order, applies to proposals undertaken by a federal agency, funded by the federal government, located on federal land or having an environmental effect on an area of federal responsibility. Further, in cases where a department has a regulatory function in respect of a proposal, the EARP Guidelines Order applies only if there is no legal impediment to or duplication resulting from the application of the process. The respondent submits that the Project is a provincial initiative funded by the province of Saskatchewan, located on provincial land

nismes fédéraux dans l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs fonctions. Les requérants font valoir que le Décret est un règlement et un texte au sens de l'article 2 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), chap. I-21, et que le ministre intimé doit s'y conformer dans l'exercice des fonctions que lui attribue le *Règlement sur l'amélioration des cours d'eau internationaux*. Les requérants prétendent en outre que le Décret s'applique aux propositions qui sont réalisées par un ministère responsable ou qui peuvent avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale et ils soutiennent que le projet constitue précisément une telle proposition.

Sous le régime du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, chaque proposition est soumise à un examen préalable ou à une évaluation initiale, afin de déterminer la nature des effets néfastes que le projet peut avoir sur l'environnement. Si ces effets sont importants, le projet est soumis au ministre pour qu'un examen public soit mené par une commission d'évaluation environnementale (articles 3, 10, 12, 20). Comme cela n'a pas été fait, le ministre intimé n'a pas respecté une condition législative préalable lorsqu'il a délivré le permis. Les requérants prétendent que délivrer un permis sans respecter une condition législative préalable constitue un excès de pouvoir et ils affirment que cet excès de pouvoir donne ouverture à un *certiorari* et à un *mandamus*.

THÈSE DES INTIMÉS

Le ministre intimé soutient essentiellement qu'il n'est pas tenu de respecter le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* lorsqu'il délivre un permis en vertu de la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux* et de son règlement d'application. L'intimé soutient que le processus fédéral défini dans le Décret s'applique aux projets qui sont entrepris par des organismes fédéraux, qui sont subventionnés par le gouvernement fédéral, qui sont situés sur des terres fédérales ou qui ont des répercussions environnementales sur une gestion de compétence fédérale. En outre, lorsqu'un ministre exerce un pouvoir de réglementation à l'égard d'un projet, le Décret ne s'applique que si aucun obstacle juridique n'empêche l'application du pro-

and has been subjected to a formal review and board of inquiry by the provincial Department of Environment and Public Safety. Therefore, to undertake a federal environmental assessment review of the Project, which has already been subjected to the Saskatchewan process and which in principle meets the EARP requirements would be an unwarranted duplication.

In essence, the application before me concerns the validity of the licence granted by the respondent Minister of the Environment for the Project (namely the Rafferty-Alameda Dams). The specific issues that I have to determine are:

1. whether the federal Minister of the Environment, before granting a licence under the *International River Improvements Act* and Regulations, is required to comply with the EARP Guidelines Order; and

2. whether the federal Minister of the Environment, in granting a licence to the respondent Saskatchewan Water Corporation, exceeded his jurisdiction, in view of the fact that no environmental assessment and review was carried out pursuant to the EARP Guidelines Order.

This is an appropriate time to review the relevant legislative provisions.

The *International River Improvements Act* is administered by the Department of the Environment. Sections 2, 3, 4 are set out below:

2. In this Act,

“international river” means water flowing from any place in Canada to any place outside Canada;

“international river improvement” means a dam, obstruction, canal, reservoir or other work the purpose or effect of which is

(a) to increase, decrease or alter the natural flow of an international river, and

cessus ou s’il n’en découle pas de chevauchement de responsabilités. L’intimé fait valoir que le projet est une entreprise provinciale subventionnée par la province de la Saskatchewan, qu’il est situé sur une terre provinciale et qu’il a fait l’objet d’un examen officiel et d’une commission d’enquête par le ministère provincial de l’Environnement et de la Sécurité publique. Par conséquent, procéder à une évaluation et à un examen en matière d’environnement en vertu de la loi fédérale alors que le projet a déjà été soumis au processus de la Saskatchewan et qu’il respecte, en principe, les exigences du Décret, constituerait un double emploi injustifié.

En substance, la demande qui m’est soumise concerne la validité du permis délivré par le ministre de l’Environnement intimé à l’égard du projet (à savoir les barrages Rafferty-Alameda). Voici les questions litigieuses précises qu’il me faut trancher:

1. Le ministre fédéral de l’Environnement est-il tenu, avant de délivrer un permis sous le régime de la *Loi sur les ouvrages destinés à l’amélioration des cours d’eau internationaux* et de son règlement d’application, de respecter le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d’évaluation et d’examen en matière d’environnement*?

2. Le ministre fédéral de l’Environnement a-t-il outrepassé ses pouvoirs en délivrant un permis à l’intimée Saskatchewan Water Corporation, vu qu’il n’y a pas eu d’évaluation et d’examen en matière d’environnement sous le régime du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d’évaluation et d’examen en matière d’environnement*?

Passons à l’examen des dispositions législatives pertinentes.

L’application de la *Loi sur les ouvrages destinés à l’amélioration des cours d’eau internationaux* relève du ministère de l’Environnement. Les articles 2, 3 et 4 de la Loi sont ainsi libellés:

2. Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

«cours d’eau international» Eaux qui coulent d’un endroit du Canada à un endroit situé hors du Canada.

«ouvrage destiné à l’amélioration d’un cours d’eau international» Barrage, obstacle, canal, bassin de retenue ou autre ouvrage dont l’objet ou effet consiste:

a) d’une part, à augmenter, diminuer ou changer le débit naturel du cours d’eau international;

(b) to interfere with, alter or affect the actual or potential use of the international river outside Canada;

3. The Governor in Council may, for the purpose of developing and utilizing the water resources of Canada in the national interest, make regulations

(a) respecting the construction, operation and maintenance of international river improvements;

(b) respecting the issue, cancellation and suspension of licences for the construction, operation and maintenance of international river improvements;

(c) prescribing fees for licences issued under this act; and

(d) excepting any international river improvements from the operation of this Act.

4. No person shall construct, operate or maintain an international river improvement unless that person holds a valid licence therefor issued under this Act.

The *International River Improvements Regulations* established under the *International River Improvements Act*, provide the Minister of the Environment with authority to approve water projects developed in international rivers by issuing either a licence or a certificate of exception. Licences are issued for water projects on international rivers unless they are exempt from the operation of the Act and Regulations. The purpose of the Act and Regulations is to ensure that the long-term national interest is safeguarded in water resource developments in international rivers. Certain terms and conditions are stipulated in the licence issued under the Regulations. Compliance of a licensee with the terms and conditions is monitored through a review of reports or information, or a site inspection. The Act includes a penalty clause for violating the Act or Regulations (Regulatory Impact Analysis Statement, SOR/87-570).

Several conditions are contained in the licence granted by the Minister of Environment to the Saskatchewan Water Corporation:

1. Should the construction of any portion of the improvement, as specified in the Licensee's application of January 7, 1988, fail to proceed within seven years from the date of issuance of

b) d'autre part, à déranger, modifier ou influencer l'utilisation effective ou virtuelle du cours d'eau international hors du Canada;

3. Aux fins de l'aménagement et de l'utilisation des ressources hydrauliques du Canada dans l'intérêt national, le gouverneur en conseil peut prendre des règlements:

a) concernant la construction, la mise en service et l'entretien d'ouvrages destinés à l'amélioration de cours d'eau internationaux;

b) concernant la délivrance, l'annulation et la suspension de permis pour la construction, la mise en service et l'entretien d'ouvrages destinés à l'amélioration de cours d'eau internationaux;

c) prescrivant des droits applicables aux permis délivrés en vertu de la présente loi;

d) excluant de l'application de la présente loi des ouvrages destinés à l'amélioration de quelque cours d'eau international.

4. Il est interdit à toute personne de construire, de mettre en service ou d'entretenir des ouvrages destinés à l'amélioration d'un cours d'eau international, à moins qu'elle ne détienne un permis valide délivré, pour cet objet, en vertu de la présente loi.

Le *Règlement sur l'amélioration des cours d'eau internationaux* pris en application de la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux* autorise le ministre de l'Environnement à approuver la réalisation d'ouvrages sur des cours d'eau internationaux en délivrant des permis ou des certificats d'exclusion à cette fin. Le ministre délivre des permis pour les ouvrages envisagés sur des cours d'eau internationaux sauf pour ceux qui sont exclus de l'application de la Loi et du Règlement. La Loi et le Règlement ont pour but de veiller au respect à long terme de l'intérêt national dans les projets de mise en valeur de la ressource en eau dans les cours d'eau internationaux. Les permis délivrés en vertu du Règlement comportent certaines conditions. Il est possible de contrôler l'observation de ces conditions par les détenteurs de permis grâce à l'examen des rapports ou des renseignements ou encore à l'inspection des emplacements. Dans le cas d'une violation de la Loi ou du Règlement, la Loi comporte une clause pénale (Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, DORS/87-570).

Le permis que le ministre de l'Environnement a délivré à la Saskatchewan Water Corporation renferme plusieurs conditions:

[TRANSDUCTION] 1. Si la construction de toute partie de l'ouvrage précisé dans la demande présentée par le détenteur de permis le 7 janvier 1988 n'est pas réalisée dans les sept années

this Licence, this Licence shall apply only to the portion of the improvement constructed or under construction.

2. The Licensee shall comply with any obligations and responsibilities which Canada may assume under any agreement entered into with the United States in respect of the improvement, and any subsequent agreements thereto.

3. The Licensee shall meet the International Joint Commission's "1959 Interim Measures" on the Souris River flow apportionment or any subsequent amended apportionment measures adopted by the Governments of Canada and the United States.

4. The Licensee and the Minister shall develop in consultation with the other affected jurisdictions by April 1, 1990 water quality objectives for the Souris River at the international boundary, including criteria for their application, a monitoring plan and reporting requirements.

5. The Licensee shall, in consultation with the Minister, put in place a program of monitoring water quality and quantity in the areas affected by the improvement within Saskatchewan so as to provide itself with the information needed to determine if the water quality objectives and flow apportionment measures are achieved at the Saskatchewan-North Dakota boundary.

6. The costs of the required water quality and quantity monitoring activities in Saskatchewan and at the Saskatchewan-North Dakota boundary over and above those now being conducted by Canada shall be fully borne by the Licensee.

7. The Licensee, as and when requested, shall provide the Minister with information on water quality and quantity within the areas in Saskatchewan affected by the improvement.

8. The Licensee shall construct, operate and maintain the improvement so that the improvement will not cause a net loss of waterfowl productivity in the Saskatchewan portion of the Souris River Basin.

9. The Licensee shall not divert water from outside the Souris River drainage basin if such diverted waters would increase the annual flow of the Souris River at the international boundary above that which would have occurred in a state of nature.

10. The Licensee shall construct, operate and maintain the improvement in such manner as shall not contravene the International Boundary Waters Treaty of 1909.

11. The Licensee shall comply with the provisions of all federal statutes that relate to the improvement and with the relevant provisions of any regulations made pursuant to such statutes. In addition, the Licensee shall comply with the specific terms and conditions which apply to the improvement contained in the provincial Ministerial Approval under the Environmental Assessment Act of the province of Saskatchewan, dated February 15, 1988.

12. The Licensee shall at all times indemnify and save harmless the Minister from and against all claims and demands, loss, costs, damages, actions, suits or other proceedings by whomsoever made, brought or prosecuted, in any manner based upon, occasioned by or attributable to the execution of these Presents, or any action taken or things done or maintained by virtue

de la date de la délivrance du présent permis, celui-ci ne s'appliquera qu'à la partie de l'ouvrage qui sera construite ou en cours de construction.

2. Le détenteur de permis respectera les obligations et les responsabilités assumées par le Canada aux termes de tout accord présent ou futur conclu avec les États-Unis relativement à l'ouvrage.

3. Le détenteur de permis respectera les «mesures provisoires de 1959» adoptées par la Commission mixte internationale au sujet de la répartition du débit de la rivière Souris, ainsi que toute mesure subséquente de répartition adoptée par le gouvernement du Canada et par celui des États-Unis.

4. En consultation avec les autres entités politiques concernées, le détenteur de permis et le ministre élaboreront, d'ici le 1^{er} avril 1990, des objectifs concernant la qualité de l'eau de la Souris à la frontière internationale, y compris des critères pour l'application de ces objectifs, un programme de contrôle et des exigences en matière de rapport.

5. Le détenteur de permis devra, en consultation avec le ministre, mettre en œuvre un programme de contrôle de la qualité et de la quantité de l'eau dans les régions de la Saskatchewan visées par l'ouvrage de façon à se procurer les renseignements nécessaires pour déterminer si les objectifs de qualité de l'eau sont atteints à la frontière de la Saskatchewan et du Dakota du Nord et si les mesures de répartition du débit y sont respectées.

6. Le détenteur de permis supportera, en plus du coût des activités menées présentement au Canada, le coût des activités requises de contrôle de la qualité et de la quantité d'eau en Saskatchewan et à la frontière de la Saskatchewan et du Dakota du Nord.

7. Le détenteur de permis fournira sur demande au ministre des renseignements sur la qualité et la quantité d'eau dans les régions de la Saskatchewan visées par l'ouvrage.

8. Le détenteur de permis s'assurera que la construction, la mise en service et l'entretien de l'ouvrage ne causera pas de pertes nettes de la productivité de la sauvagine dans la partie du bassin de la rivière Souris située en Saskatchewan.

9. Le détenteur de permis ne dérivera pas d'autres cours d'eau si cette dérivation a pour effet d'augmenter artificiellement le débit annuel de la Souris à la frontière internationale.

10. Le détenteur de permis construira, mettra en service et entretiendra l'ouvrage de manière à ne pas contrevenir au Traité international de 1909 sur les eaux limitrophes.

11. Le détenteur de permis doit respecter les dispositions de toutes les lois fédérales qui se rapportent à l'ouvrage, ainsi que les dispositions applicables de tout règlement pris en application de ces lois. De plus, le détenteur de permis doit respecter les conditions particulières qui s'appliquent à l'ouvrage et qui sont énoncées dans l'autorisation ministérielle provinciale du 15 février 1988 donnée en vertu de la Environmental Assessment Act de la province de la Saskatchewan.

12. Le détenteur de permis garantira le ministre contre les réclamations, demandes, pertes, coûts, dommages, actions, procès et autres poursuites faits, soutenus, présentés ou intentés par qui que ce soit et de quelque manière que ce soit, et qui sont fondés sur l'exécution des présentes ou sur toute mesure prise ou chose faite ou poursuivie en vertu des présentes, ou sur

hereof, or the exercise in any manner of the rights arising hereunder.

Section 2 of the *International River Improvements Regulations* set out the following definitions:

2. In these Regulations,

“Act” means the *International River Improvements Act*;

“international river” means water flowing from any place in Canada to any place outside Canada;

“international river improvement” means a dam, obstruction, canal, reservoir or other work the purpose or effect of which is

(a) to increase, decrease or alter the natural flow of an international river, and

(b) to interfere with, alter or affect the actual or potential use of the international river outside Canada;

Sections 6, 7 and 8 [rep. and sub. by SOR/87-570, s. 4] deal with applications:

6. An application for a licence under the Act shall be addressed to the Minister and shall contain the following information:

(a) the name, address and occupation of the applicant;

(b) the name and a clear description of the international river on which an international river improvement is to be made;

(c) the place where the said improvement is to be made and a description of the improvement;

(d) details as to the effect of the improvement on the level or flow of water at the Canadian boundary;

(e) details as to the effect of the improvement on the use of water outside Canada;

(f) details of the adverse effects of the improvement on flood control and other uses of water together with information as to plans to minimize such effects;

(g) a brief economic analysis of the direct and indirect benefit and costs of and resulting from the improvement; and

(h) any further details concerning the improvement tending to indicate that it is compatible with a sound development of the resources and economy of Canada.

7. An application for a licence shall be accompanied by

(a) details of any agreement if it is intended to sell outside Canada, any part of the Canadian share of down-stream power resulting from a proposed international river improvement; and

(b) a copy of the licence for the project issued by the appropriate provincial authority.

l'exercice des droits que confèrent les présentes ou qui y sont attribuables.

L'article 2 du *Règlement sur l'amélioration des cours d'eau internationaux* renferme les définitions suivantes:

2. Dans le présent règlement,

«cours d'eau international» signifie toute eau qui coule entre un lieu quelconque du Canada et un endroit situé hors du Canada;

«Loi» signifie la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*;

«ouvrage destiné à l'amélioration d'un cours d'eau international» signifie un barrage, obstacle, canal, bassin de retenue ou autre ouvrage dont l'objet ou l'effet consiste

a) à augmenter, diminuer ou changer le débit naturel d'un cours d'eau international, et

b) à déranger, modifier ou influencer l'utilisation effective ou virtuelle du cours d'eau international hors du Canada.

Les articles 6 [mod. par DORS/87-570, art. 3], 7 et 8 [abrogé et rempl. idem, art. 4] concernent les demandes de permis:

6. Toute demande de permis faite sous le régime de la Loi doit être adressée au Ministre et contenir les renseignements suivants:

a) le nom, l'adresse et la profession du demandeur;

b) le nom et une claire description du cours d'eau international sur lequel un ouvrage destiné à l'amélioration d'un cours d'eau international doit être établi;

c) l'endroit où ledit ouvrage d'amélioration doit être établi et une description de l'ouvrage;

d) des précisions quant à l'effet de l'ouvrage d'amélioration sur le niveau ou l'écoulement de l'eau à la frontière canadienne;

e) des précisions quant à l'effet de l'ouvrage d'amélioration sur l'utilisation de l'eau hors du Canada;

f) des précisions quant aux effets adverses de l'ouvrage d'amélioration sur la prévention des crues et sur les autres modes d'utilisation de l'eau, ainsi que des renseignements sur les projets d'atténuation de ces effets;

g) une brève analyse économique des avantages directs et indirects et des frais que comporte effectivement l'ouvrage d'amélioration et qui résulteront dudit ouvrage; et

h) toutes autres précisions à l'égard de l'ouvrage d'amélioration tendant à démontrer que son établissement est compatible avec le développement rationnel des ressources et de l'économie du Canada.

7. Doivent accompagner toute demande de permis,

a) les détails de toute convention conclue si l'on se propose de vendre hors du Canada une partie quelconque de la part échue au Canada de l'énergie d'aval résultant d'un projet d'ouvrage destiné à l'amélioration d'un cours d'eau international; et

b) une copie du permis délivré à l'égard de l'entreprise par l'organisme provincial compétent.

8. An application for a licence shall contain such further information pertaining to the international river improvement and associated works as may be required by the Minister.

and section 10 deals with licences:

10. (1) Where an applicant for a licence has supplied all the information required by these Regulations the Minister may

(a) issue to him a licence for a period not exceeding 50 years; and

(b) upon the expiration of any licence issue a further licence for a period not exceeding 50 years.

(2) Each licence shall stipulate the terms and conditions under which the international river improvement may be constructed, operated and maintained, and the period for which it is issued.

The *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order* sets out the requirements and procedures of the federal Environmental Assessment and Review Process and the responsibilities of the participants therein. This Order was formulated pursuant to subsection 6(2) of the *Government Organization Act, 1979*, S.C. 1978-79, c. 13, s. 14, now the *Department of the Environment Act, R.S.C.*, 1985, c. E-10, section 6. Section 6 provides:

6. For the purposes of carrying out his duties and functions related to environmental quality, the Minister may, by order, with the approval of the Governor in Council, establish guidelines for use by departments, boards and agencies of the Government of Canada and, where appropriate, by corporations named in Schedule III to the *Financial Administration Act* and regulatory bodies in the exercise of their powers and the carrying out of their duties and functions.

The relevant provisions of the Order are set out below:

2. In these Guidelines,

“Environmental Impact Statement” means a documented assessment of the environmental consequences of any proposal expected to have significant environmental consequences that is prepared or procured by the proponent in accordance with guidelines established by a Panel;

“department” means, subject to sections 7 and 8,

(a) any department, board or agency of the Government of Canada, and

(b) any corporation listed in Schedule D to the *Financial Administration Act* and any regulatory body;

8. La demande de permis doit contenir tout autre renseignement que peut exiger le Ministre au sujet de l'ouvrage destiné à l'amélioration d'un cours d'eau international et des ouvrages connexes.

a L'article 10 porte sur les permis:

10. (1) Si le demandeur d'un permis a fourni toutes les précisions requises sous le régime du présent règlement, le Ministre peut

a) lui délivrer un permis pour une période ne dépassant pas 50 ans; et

b) émettre à l'expiration de tout permis, un autre permis pour une période ne dépassant pas 50 ans.

(2) Chaque permis doit stipuler les termes et conditions auxquels l'ouvrage destiné à l'amélioration d'un cours d'eau international peut être construit, mis en fonctionnement et maintenu, ainsi que la période pour laquelle ce permis est délivré.

Le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* énonce les exigences et les procédures du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, ainsi que les responsabilités de ceux qui y participent. Ce Décret a été pris en application du paragraphe 6(2) de la *Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement*, S.C. 1978-79, chap. 13, art. 14, maintenant l'article 6 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, L.R.C. (1985), chap. E-10. L'article 6 dispose:

f 6. Au titre de celles de ses fonctions qui portent sur la qualité de l'environnement, le ministre peut par arrêté, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des directives à l'usage des ministères et organismes fédéraux et, s'il y a lieu, à celui des sociétés d'État énumérées à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des organismes de réglementation dans l'exercice de leurs pouvoirs et fonctions.

Les dispositions pertinentes du Décret sont reproduites ci-dessous:

h 2. Les définitions qui suivent s'appliquent aux présentes lignes directrices.

«énoncé des incidences environnementales» Évaluation détaillée des répercussions environnementales de toute proposition dont les effets prévus sur l'environnement sont importants, qui est effectuée ou fournie par le promoteur en conformité avec les directives établies par une commission.

«ministère» S'entend:

a) de tout ministère, commission ou organisme fédéraux, ou

b) dans les cas indiqués, l'une des corporations de la Couronne nommées à l'annexe D de la *Loi sur l'administration financière* ou tout organisme de réglementation.

“initiating department” means any department that is, on behalf of the Government of Canada, the decision making authority for a proposal;

“Minister” means the Minister of the Environment;

“proponent” means the organization or the initiating department intending to undertake a proposal;

“proposal” includes any initiative, undertaking or activity for which the Government of Canada has a decision making responsibility.

3. The Process shall be a self assessment process under which the initiating department shall, as early in the planning process as possible and before irrevocable decisions are taken, ensure that the environmental implications of all proposals for which it is the decision making authority are fully considered and where the implications are significant, refer the proposal to the Minister for public review by a Panel.

4. (1) An initiating department shall include in its consideration of a proposal pursuant to section 3

(a) the potential environmental effects of the proposal and the social effects directly related to those environmental effects, including any effects that are external to Canadian territory; and

(b) the concerns of the public regarding the proposal and its potential environmental effects.

(2) Subject to the approval of the Minister and the Minister of the initiating department, consideration of a proposal may include such matters as the general socio-economic effects of the proposal and the technology assessment of and need for the proposal.

5. (1) Where a proposal is subject to environmental regulation, independently of the Process, duplication in terms of public reviews is to be avoided.

(2) For the purpose of avoiding the duplication referred to in subsection (1), the initiating department shall use a public review under the Process as a planning tool at the earliest stages of development of the proposal rather than as a regulatory mechanism and make the results of the public review available for use in any regulatory deliberations respecting the proposal.

6. These Guidelines shall apply to any proposal

(a) that is to be undertaken directly by an initiating department;

(b) that may have an environmental effect on an area of federal responsibility;

After reviewing the above-noted provisions, it is clear that a person must hold a valid licence in order to construct, operate or maintain an international river improvement. The issuance of the licence relates directly to the fact that the construction will have some effect or interfere with an international river. The Minister of the Environment has the discretion to issue the licence, upon

«ministère responsable» Ministère qui, au nom du gouvernement du Canada, exerce le pouvoir de décision à l'égard d'une proposition.

«Ministre» Le ministre de l'Environnement.

^a «promoteur» L'organisme ou le ministère responsable qui se propose de réaliser une proposition.

«proposition» S'entend en outre de toute entreprise ou activité à l'égard de laquelle le gouvernement du Canada participe à la prise de décisions.

^b 3. Le processus est une méthode d'auto-évaluation selon laquelle le ministère responsable examine, le plus tôt possible au cours de l'étape de planification et avant de prendre des décisions irrévocables, les répercussions environnementales de toutes les propositions à l'égard desquelles il exerce le pouvoir de décision.

^c 4. (1) Lors de l'examen d'une proposition selon l'article 3, le ministère responsable étudie:

^a les effets possibles de la proposition sur l'environnement ainsi que les répercussions sociales directement liées à ces effets, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire canadien; et

^b les préoccupations du public qui concernent la proposition et ses effets possibles sur l'environnement.

(2) Sous réserve de l'approbation du Ministre et du ministre chargé du ministère responsable, il doit être tenu compte lors de l'étude d'une proposition de questions telles que les effets socio-économiques de la proposition, l'évaluation de la technologie relative à la proposition et le caractère nécessaire de la proposition.

^e 5. (1) Si, indépendamment du processus, le ministère responsable soumet une proposition à un règlement sur l'environnement, il doit veiller à ce que les examens publics ne fassent pas double emploi.

(2) Pour éviter la situation de double emploi visée au paragraphe (1), le ministère responsable doit se servir du processus d'examen public comme instrument de travail au cours des premières étapes du développement d'une proposition plutôt que comme mécanisme réglementaire, et rendre les résultats de l'examen public disponibles aux fins des délibérations de nature réglementaire portant sur la proposition.

6. Les présentes lignes directrices s'appliquent aux propositions

^h ^a devant être réalisées directement par un ministère responsable;

^b pouvant avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale;

ⁱ À la lecture des dispositions susmentionnées, il est clair qu'une personne doit détenir un permis valide pour pouvoir construire, mettre en service ou entretenir un ouvrage destiné à l'amélioration d'un cours d'eau international. La délivrance du permis a un lien direct avec le fait que la construction aura des répercussions ou des effets néfastes sur un cours d'eau international. Le ministre de l'Envi-

compliance with certain requirements set out in the Regulations. There is no doubt that the Project falls within the definition of an "international river improvement" and that the Souris River is an "international river".

It is also clear that the Minister of the Environment, for the purpose of carrying out his duties and functions (re preservation and enhancement of environmental quality as set out in section 5 of the *Department of the Environment Act*) may by order, with the approval of the Governor in Council, establish guidelines for use by departments, boards and agencies of the Government of Canada and I agree that the EARP Guidelines Order is an enactment or regulation as defined in section 2 of the *Interpretation Act*, i.e.:

"enactment" means an Act or regulation or any portion of an Act or regulation;

"regulation" includes an order, regulation, rule, rule of court, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established

(a) in the execution of a power conferred by or under the authority of an Act, or

(b) by or under the authority of the Governor in Council;

Therefore, EARP Guidelines Order is not a mere description of a policy or programme; it may create rights which may be enforceable by way of *mandamus* (see *Young v. Minister of Employment and Immigration* (1987), 8 F.T.R. 218 (F.C.T.D.) at page 221).

However, the question to be determined at this stage is whether the respondent Minister of the Environment is required to comply with the provisions of the EARP Guidelines Order when issuing a licence under the *International River Improvements Act*. At first glance it appears that the EARP Guidelines are for use only by departments, boards, agencies of the Government of Canada (see definitions of "department" and "initiating department" in the Order) and there is some merit to the respondent Minister's position that the Project is a provincial undertaking subject only to provincial regulations and guidelines. However,

ronnement a le pouvoir discrétionnaire de délivrer le permis lorsque certaines exigences énoncées dans le Règlement sont respectées. Il ne fait aucun doute que le projet répond à la définition d'«ouvrage destiné à l'amélioration d'un cours d'eau international» et que la Souris est un «cours d'eau international».

Il est également clair que, dans l'exercice de ses fonctions (en matière de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, comme il est prévu à l'article 5 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*), le ministre de l'Environnement peut, par et avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des directives à l'usage des ministères et organismes fédéraux, et je suis d'accord pour dire que le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* est un texte ou un règlement au sens de l'article 2 de la *Loi d'interprétation*:

«règlement» Règlement proprement dit, décret, ordonnance, proclamation, arrêté, règle judiciaire ou autre, règlement administratif, formulaire, tarif de droits, de frais ou d'honoraires, lettres patentes, commission, mandat, résolution ou autre acte pris:

a) soit dans l'exercice d'un pouvoir conféré sous le régime d'une loi fédérale;

b) soit par le gouverneur en conseil ou sous son autorité.

«texte» Tout ou partie d'une loi ou d'un règlement.

Par conséquent, le Décret n'est pas un simple énoncé de politique ou de programme; il est susceptible de créer des droits qu'on peut faire respecter par voie de *mandamus* (voir *Young c. Ministre de l'emploi et de l'immigration* (1987), 8 F.T.R. 218 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 221).

Toutefois, la question à trancher à cette étape-ci est celle de savoir si le ministre de l'Environnement intimé est tenu de respecter les dispositions du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* lorsqu'il délivre un permis sous le régime de la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*. À première vue, il semble que le Décret ne soit destiné qu'aux ministères et organismes fédéraux (voir la définition des termes «ministère» et «ministère responsable» dans le Décret), et le ministre intimé n'a pas tort de dire que le projet est une entreprise provinciale qui

section 6 of the EARP Guidelines Order specifically provides that these guidelines shall apply to any proposal that may have an environmental effect on an area of federal responsibility. Proposal includes any initiative, undertaking or activity for which the Government of Canada has a decision making responsibility. Issuing a licence under the *International River Improvements Act* for the Project constitutes a "decision making responsibility".

The Project will also have an environmental impact on a number of areas of federal responsibility, namely, international relations, the *Boundary Waters Treaty* [S.C. 1911, c. 28, Schedule] (transboundary water flows), migratory birds (by virtue of the *Migratory Birds Convention* [Schedule to the *Migratory Birds Convention Act*, R.S.C., 1985, c. M-7]), interprovincial affairs and fisheries. These areas are dealt with more specifically in a letter dated July 6, 1987 from R. A. Halliday, Environment Canada to R. E. W. Walker, Saskatchewan Environment and Public Safety (Exhibit 6, affidavit of Lorne Scott). The following are some excerpts from this letter:

In response to your letter of June 9, Environment Canada has reviewed the Rafferty/Alameda Environmental Impact Statement provided by Saskatchewan Environment and Public Safety. The Souris Basin Development Authority has provided a comprehensive assessment of the Rafferty project, and certain chapters and sections were complete and accurate. However, there are a number of important information gaps related to assessing implications for federal responsibilities concerning this project.

Developments in the Souris Basin are subject to existing international apportionment and management arrangements administered by Canada and the United States under the *Boundary Waters Treaty*, and licensing requirements under the *International River Improvements Act*. Environment Canada has both technical advisory and regulatory responsibilities for these activities. In particular, our concerns centre primarily on defining the details of the operating plan for the reservoirs, especially during the filling period, such that downstream effects, both water quantity and quality, can be assessed in the United States and Manitoba. Because of these interjurisdictional concerns, post-project monitoring and analysis is of fundamental impor-

n'est soumise qu'à la réglementation et qu'aux lignes directrices provinciales. Toutefois, l'article 6 du Décret prévoit expressément que les lignes directrices en question s'appliquent aux propositions pouvant avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale. Par proposition, on entend en outre toute entreprise ou activité à l'égard de laquelle le gouvernement du Canada participe à la prise de décisions.

b Délivrer un permis sous le régime de la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux* constitue une «participation à la prise de décisions».

c Le projet aura également des répercussions environnementales sur plusieurs questions de compétence fédérale, à savoir, les relations internationales, le *Traité sur les eaux limitrophes* [S.C. 1911, chap. 28, annexe] (écoulement transfrontalier des eaux), les oiseaux migrateurs (en raison de la Convention concernant les oiseaux migrateurs [annexe de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, L.R.C. (1985), chap. M-7]), les affaires interprovinciales et les pêches. Ces questions sont traitées de façon plus précise dans une lettre datée du 6 juillet 1987 adressée par R. A. Halliday, d'Environnement Canada, à R. E. W. Walker, du ministère de l'Environnement et de la Sécurité publique de la Saskatchewan (pièce 6 de l'affidavit de Lorne Scott). Voici quelques extraits de cette lettre:

[TRADUCTION] En réponse à votre lettre du 9 juin, Environnement Canada a étudié l'énoncé des incidences environnementales du projet Rafferty/Alameda fourni par le ministère de l'Environnement et de la Sécurité publique de la Saskatchewan. La Souris Basin Development Authority a effectué une évaluation détaillée du projet Rafferty et certains chapitres et sections étaient complets et exacts. Toutefois, il manque plusieurs renseignements importants au sujet de l'évaluation des incidences de ce projet sur les responsabilités fédérales.

h Les travaux d'aménagement du bassin de la rivière Souris sont assujettis aux ententes internationales en vigueur qui ont trait à la répartition et à la gestion et qui sont appliquées par le Canada et les États-Unis dans le cadre du *Traité sur les eaux limitrophes*, ainsi qu'aux conditions de délivrance de permis énoncées dans la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*. Environnement Canada assume, relativement à ces activités, des responsabilités techniques tant sur le plan consultatif que réglementaire. Nous nous attachons en particulier à définir les détails du plan d'exploitation des bassins de retenue, spécialement au cours de la période de remplissage, de façon à ce que les effets que les barrages auront en aval tant sur la quantité que sur la qualité de l'eau puissent être évalués aux États-Unis et au Manitoba. À cause

tance. The EIS does not provide information to specifically address these concerns.

Boundary Waters Treaty—Water Quality

Article IV of the Boundary Waters Treaty (BWT) states that "Boundary waters and waters flowing across the boundary shall not be polluted on either side to the injury of health or property on the other".

The quality of water released to the United States must be protected in accordance with Article IV. Environment Canada recommends that all parties continue discussions on establishing water quality objectives for the Souris River at the international boundary. Objectives would assist in maintaining adequate water quality during the fill period and thereafter.

2. Boundary Waters Treaty—Water Quantity

In 1959, Canada and the United States accepted the Interim Measures concerning the apportionment of water between the two countries, and the International Joint Commission established the International Souris River Board of Control to administer the agreement. In effect, the Measures provide for an equal division of the natural flow of the Souris River as it crosses into North Dakota, and provide for a regulated flow of 0.57 m³/s (20 CFS) into Manitoba from June to October. The Measures also include certain other riparian conditions.

Any deviations from these Measures must be clearly documented in the EIS as any changes to the Measures must be formally approved by both federal governments, and agreed to by Saskatchewan, Manitoba, and North Dakota. Once this is accomplished, the International Joint Commission would consider a change in the 1959 Measures.

The operational procedures negotiated by the proponent in Saskatchewan, and parties in the United States (page 1 and 2, Hydrology Assessment, chapter 3), have not been approved by all parties. It should be noted that two of the four water supply scenarios for the project (p. 74, chapter 3) do not appear to meet the requirements of the Interim Measures. Scenarios 3 and 4 consider that Saskatchewan will retain 60 percent of the natural flow to the international boundary.

4. Navigable Waters Protection Act

The Souris Basin Development Authority should apply to Transport Canada for a licence or exemption from the Navigable Waters Protection Act. The Act requires that: the public is adequately notified of the project; international standards are used to mark shoals, reefs, the spillway, and intake structures; adequate boat launching facilities are provided; and trees are cleared from the reservoir to the Full Supply Level, and if necessary, trash booms are installed during the first years of operation.

de ces préoccupations communes à plusieurs entités politiques, il est primordial de procéder à des contrôles et à des analyses après la mise en œuvre du projet. L'énoncé des incidences environnementales ne contient pas de renseignements qui nous permettent de répondre avec précision à ces préoccupations.

a

Traité sur les eaux limitrophes — Qualité des eaux

L'article IV du Traité sur les eaux limitrophes dispose: «... les eaux définies au présent Traité comme eaux limitrophes non plus que celles qui coupent la frontière ne seront d'aucun côté contaminées au préjudice des biens ou de la santé de l'autre côté».

b

La qualité des eaux qui pénètrent aux États-Unis doit être protégée en conformité avec l'article IV. Environnement Canada recommande que toutes les parties poursuivent leurs discussions sur l'établissement d'objectifs concernant la qualité des eaux de la Souris à la frontière internationale. Ces objectifs favoriseraient le maintien d'une bonne qualité de l'eau tant pendant qu'après la période de remplissage.

c

2. Traité sur les eaux limitrophes — Quantité d'eau

En 1959, le Canada et les États-Unis ont adopté les mesures provisoires concernant la répartition des eaux entre les deux pays, et le Comité mixte international a constitué le Conseil international de contrôle de la rivière Souris qu'il a chargé d'appliquer l'accord. En fait, les mesures prévoient un partage égal du débit naturel de la rivière Souris à l'endroit où elle coupe la frontière du Dakota du Nord et prévoient un débit régularisé de 0,57 m³/s (20 pi.³/s) au Manitoba de juin à octobre. Les mesures portent également sur certaines autres conditions riveraines.

d

Toute dérogation à ces mesures doit être clairement documentée dans l'énoncé des incidences environnementales, car tout changement aux mesures doit être officiellement approuvé par les deux gouvernements fédéraux et être accepté par la Saskatchewan, le Manitoba et le Dakota du Nord. Ce n'est que lorsque ces étapes sont franchies que la Comité mixte international peut envisager de modifier les mesures de 1959.

f

La procédure opérationnelle négociée par le promoteur de la Saskatchewan et les intéressés des États-Unis (pages 1 et 2 de l'évaluation hydrologique, chapitre 3), n'a pas été approuvée par toutes les parties. Il y a lieu de remarquer que deux des quatre scénarios d'approvisionnement en eau du projet (p. 74, chapitre 3) ne semblent pas respecter les exigences des mesures provisoires. Suivant les scénarios 3 et 4, la Saskatchewan conserverait 60 % du débit naturel à la frontière internationale.

g

h

4. Loi sur la protection des eaux navigables

La Souris Basin Development Authority devrait demander à Transports Canada de lui délivrer un permis ou de la soustraire à la Loi sur la protection des eaux navigables. La Loi exige que le public soit suffisamment informé du projet, qu'on utilise des normes internationales pour baliser les hauts-fonds, les récifs, les déversoirs et les prises, que des installations de rampes de mise à l'eau acceptables soient fournies, que les arbres soient enlevés du réservoir au plein niveau d'approvisionnement et que des estacades de débris soient au besoin installées au cours des cinq premières années d'opération.

i

j

5. Migratory Birds Convention Act

The Souris Basin Development Authority is to be commended for the mitigative measures that will be implemented to reduce the impact of the project on waterfowl. The EIS, however, does not quantify waterfowl production and habitat losses. Environment Canada seeks assurance that no net loss in waterfowl production will occur as a consequence of the project.

7. (v) The Reservoir Filling Period

The EIS did not present information on potential impacts, plan of operation, and international obligations during the filling period for the Rafferty and Alameda reservoirs. Environment Canada recommends supplementary information for the filling period be provided on:

- a. water quality and quantity changes, particularly at the international boundary;
- b. impacts to fisheries and wildlife habitat in Saskatchewan, North Dakota, and Manitoba;

I agree that unwarranted duplication should be avoided but it seems to me that a number of federal concerns were not dealt with by the provincial Environment Impact Statement, including a review of the impact of the Project in North Dakota and Manitoba. As such, I do not think that applying the EARP Guidelines Order would result in unwarranted duplication but would fill in necessary information gaps.

I am also in agreement with the applicants that the EARP Guidelines Order must be applied as the Project clearly has an environmental effect on a number of areas of federal responsibility, including about 4,000 acres of land "owned", or at the very least held in trust and administered, by the Federal Government.

This information was not known by the Federal Department of the Environment officials when they were advising the Minister that EARP Guidelines Order did not apply. Incidentally, some effort was made by counsel for the respondent Minister of the Environment that actions taken by federal officials met the requirements of the Guidelines or actions were taken in the spirit of the Guidelines but it was clear throughout that Department of the Environment officials were maintaining that the EARP Guidelines did not apply to this project. There is a duty owed to the public—an essential

5. Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs

La Souris Basin Development Authority mérite d'être félicitée pour les mesures d'atténuation qui seront mises en œuvre pour réduire les incidences du projet sur la sauvagine. L'énoncé des incidences environnementales ne donne cependant pas de chiffres sur la production de la sauvagine et sur les pertes de production et d'habitat de la sauvagine. Environnement Canada cherche à obtenir une garantie que le projet n'occasionnera aucune perte nette de production de la sauvagine.

b 7. (v) La période de remplissage du bassin de retenue

L'énoncé des incidences environnementale ne contient pas de renseignements sur les répercussions éventuelles, sur le programme d'exploitation et sur les obligations internationales au cours de la période de remplissage des bassins de retenue Rafferty et Alameda. Environnement Canada recommande que des renseignements supplémentaires soient fournis au sujet de la période de remplissage relativement:

- a) aux changements à la qualité et à la quantité de l'eau, particulièrement à la frontière internationale;
- b) aux incidences du projet sur les pêches et l'habitat de la faune en Saskatchewan, au Dakota du Nord et au Manitoba;

Je conviens qu'il faut éviter toute situation de double emploi injustifié, mais il me semble que plusieurs préoccupations fédérales, dont l'examen des incidences du projet au Dakota du Nord et au Manitoba, n'ont pas été abordées dans l'énoncé provincial des incidences environnementales. En soi, je ne crois pas qu'appliquer le Décret créerait une situation de double emploi injustifié. Cela permettrait plutôt d'obtenir les renseignements nécessaires qui manquent.

Je suis également d'accord avec les requérants pour dire que le Décret doit être appliqué, car le projet a de toute évidence des répercussions environnementales sur plusieurs questions de compétence fédérale, notamment sur les quelque 4 000 acres de terrain qui «appartiennent» au gouvernement fédéral, ou que, à tout le moins, ce dernier administre ou détient en fiducie.

Les fonctionnaires du ministère fédéral de l'Environnement ignoraient ce fait lorsqu'ils ont informé le ministre que le Décret ne s'appliquait pas. À propos, l'avocat du ministre de l'Environnement intimé a fait un effort pour que les mesures prises par les fonctionnaires fédéraux respectent les exigences ou l'esprit des lignes directrices, mais il est clair, depuis le début, que les fonctionnaires du ministère de l'Environnement maintiennent que les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement ne s'appliquent pas à ce projet. Il y a eu en l'espèce

part of the process—and it did not occur here. I have considered what counsel for the respondent Minister of the Environment suggested, namely, “look to the totality of the evidence and the process followed” but I cannot conclude that the necessary steps were taken before the licence was issued.

I can agree that how the Department of the Environment or the Federal Government finds jurisdiction to secure the necessary environmental protection in a case such as this one may be difficult but certainly the legislation established conditions precedent that must be adhered to before a licence is issued.

Certiorari, which permits the Court to determine whether a statutory delegate's decision has been made within his/her jurisdiction and *mandamus*, which compels a delegate to fulfil his/her statutory duties, are discretionary remedies: Jones and de Villars, *Principles of Administrative Law*, 1985, at page 325. The jurisprudence is clear that in order for *mandamus* to issue for the enforcement of a statutory right, the statute in question must impose a duty, the performance or non-performance of which is not a matter of discretion. The applicant must show that he/she has the legal right to the performance of a legal duty imposed by statute upon the party against whom the *mandamus* is sought: *Re Ferguson and Commissioner for Federal Judicial Affairs* (1982), 140 D.L.R. (3d) 542 (F.C.T.D.). If the party refuses to act and discharge the duty, then the applicant is entitled to *mandamus*. In *Maple Lodge Farms Ltd. v. R.*, [1981] 1 F.C. 500 (C.A.); aff'd [1982] 2 S.C.R. 2, the Court of Appeal refused to issue *mandamus* to compel the Minister of Industry, Trade and Commerce to grant an applicant an import permit as the relevant statute (the *Export and Import Permits Act*) conferred on the Minister a discretionary authority to issue such permits and did not create a duty to issue them upon the fulfilment of certain conditions.

inexécution d'une obligation envers le public — obligation qui constitue un élément essentiel du processus. J'ai réfléchi à la suggestion de l'avocat du ministre de l'Environnement intimé, à savoir de [TRADUCTION] «tenir compte de l'ensemble de la preuve et de la procédure suivie», mais il m'est impossible de conclure que les mesures nécessaires ont été prises avant que le permis soit délivré.

^b Je conviens qu'il peut être difficile de savoir comment, dans un cas comme celui qui nous occupe, le ministère de l'Environnement ou le gouvernement fédéral trouvent les pouvoirs voulus pour garantir la protection environnementale nécessaire, mais il ne fait aucun doute que la législation prévoit des conditions préalables qui doivent être respectées avant qu'un permis puisse être délivré.

^d

Le *certiorari*, qui permet à la Cour de décider si le délégué désigné par la loi a outrepassé les limites de sa compétence en rendant sa décision, et le *mandamus*, qui contraint le délégué à remplir les fonctions que la loi lui impose, sont des recours discrétionnaires (Jones et de Villars, *Principles of Administrative Law*, 1985, page 325). Il est de jurisprudence constante que pour qu'un bref de *mandamus* puisse être décerné pour faire respecter un droit reconnu par la loi, il faut que la loi en question impose une obligation dont l'exécution ou l'inexécution ne sont pas discrétionnaires. Le requérant doit démontrer que la loi lui reconnaît le droit d'exiger l'exécution d'une obligation légale que la loi impose à la personne contre laquelle il demande un *mandamus* (*Re Ferguson et Commissaire à la magistrature fédérale* (1982), 140 D.L.R. (3d) 542 (C.F. 1^{re} inst.)). Si la personne refuse d'agir et de s'acquitter de son obligation, le requérant a droit à un *mandamus*. Dans l'arrêt *Maple Lodge Farms Ltd. c. R.*, [1981] 1 C.F. 500 (C.A.); conf. par [1982] 2 R.C.S. 2, la Cour d'appel a refusé de décerner un *mandamus* pour forcer le ministre de l'industrie et du Commerce à délivrer à la requérante une licence d'importation car, en vertu de la loi applicable (la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*), le ministre jouissait d'un pouvoir discrétionnaire en matière de délivrance de licences et il n'était pas tenu de délivrer une licence lorsque certaines conditions étaient remplies.

The applicants cited the case of *Re Braeside Farms Ltd. et al. and Treasurer of Ontario et al.* (1978), 20 O.R. (2d) 541 (Div. Ct.), in support of their contention that granting a licence without complying with a statutory prerequisite constitutes an excess of jurisdiction. The case involved an application, by way of judicial review, to quash a regulation made by the Minister of Housing of Ontario pursuant to section 22 of the *Niagara Escarpment Planning and Development Act*. One of the arguments raised before the Ontario Divisional Court was that the decision of the Minister refusing to grant the development permit should be quashed because the report of the hearing officer did not meet the requirements of subsection 24(11) of the Act. Griffiths J., writing for the majority, noted at page 551:

Under s. 24(2) of the Act the Minister is required to give consideration to the report of the hearing officer as a condition precedent to his decision-making. If the report does not meet the requirements of s. 24(11) then in my view the Minister is without jurisdiction to make a decision.

The case of *Re McKay and Minister of Municipal Affairs* (1973), 35 D.L.R. (3d) 627 (B.C.S.C.) dealt with an application for a writ of *mandamus* to compel the Minister of Municipal Affairs to direct a poll to be taken before making a recommendation pursuant to section 18 of the *Municipal Act* (B.C.). Macfarlane J. at page 630 found that:

The duty of the Minister is owed to the electorate. He cannot make a recommendation to the Lieutenant-Governor in Council until the electorate has spoken appropriately. The duty to direct a poll vests a right in each member of the electorate of the areas in question, and if the Minister, who has been designated to perform that duty, upon demand refuses to do so then, in my opinion, *mandamus* will lie.

As I indicated earlier, it is my opinion that the Minister of the Environment is required, before issuing a licence under the *International River Improvements Act*, to comply with EARP Guidelines Order. By not applying the provisions of the Order, the Minister has failed to comply with a statutory duty, has exceeded his jurisdiction and therefore the applicants are entitled to their order for *certiorari*. Further the EARP Guidelines Order indicates that certain procedures, namely the preparation of an environmental assessment

Les requérants invoquent le jugement *Re Braeside Farms Ltd. et al. and Treasurer of Ontario et al.* (1978), 20 O.R. (2d) 541 (C. div.), à l'appui de leur argument suivant lequel délivrer un permis sans respecter une condition préalable prévue par la loi constitue un excès de pouvoir. L'affaire portait sur une demande, présentée par voie de révision judiciaire, qui visait à faire annuler un règlement pris par le ministre du Logement de l'Ontario en application de l'article 12 de la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*. Un des arguments soulevés devant la Cour divisionnaire de l'Ontario était que la décision du ministre de refuser de délivrer une licence d'aménagement devait être annulée parce que le rapport du fonctionnaire chargé de l'audition ne respectait pas les exigences du paragraphe 24(11) de la Loi. Le juge Griffiths, qui écrivait pour la majorité, a fait remarquer, à la page 551:

[TRADUCTION] Suivant le par. 24(2) de la Loi, le ministre doit tenir compte du rapport du fonctionnaire chargé de l'audition avant de prendre sa décision. Si le rapport ne respecte pas les exigences du par. 24(11), le ministre n'a pas compétence pour prendre une décision.

L'affaire *Re McKay and Minister of Municipal Affairs* (1973), 35 D.L.R. (3d) 627 (C.S.C.-B.), portait sur une demande de bref de *mandamus* visant à contraindre le ministre des Affaires municipales à tenir un scrutin avant de formuler une recommandation en vertu de l'article 18 de la *Municipal Act* de la Colombie-Britannique. Le juge Macfarlane a conclu, à la page 630:

[TRADUCTION] C'est envers l'électorat que le ministre est tenu d'un devoir. Il ne peut faire une recommandation au lieutenant-gouverneur en conseil tant que l'électorat ne s'est pas dûment prononcé. L'obligation d'ordonner la tenue d'un scrutin confère un droit à chaque électeur des régions en question, et si le ministre, qui a été désigné pour remplir cette obligation, refuse de s'exécuter lorsqu'on le lui demande, j'estime qu'un *mandamus* peut être décerné.

Comme je l'ai déjà précisé, je suis d'avis que le ministre de l'Environnement est tenu, avant de délivrer un permis en vertu de la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*, de se conformer au *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. En n'appliquant pas les dispositions du Décret, le ministre n'a pas respecté une obligation que la loi lui imposait et il a outrepassé ses pouvoirs. Les requérants ont donc droit à leur ordonnance de *certiorari*. Au

and review, must be carried out when dealing with a proposal that may have an environmental effect on an area of federal responsibility. The Project being such a proposal, and the Minister being a participant (in that he issued the licence under the *International River Improvements Act*) and by not complying with the Order, has in my opinion not performed his duty and therefore the applicants are also entitled to an order for *mandamus*, and costs forthwith after taxation thereof.

a surplus, le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* précise que certaines formalités, à savoir la préparation d'une évaluation et d'un examen en matière d'environnement, doivent être respectées lorsqu'une proposition est susceptible d'avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale. Vu que le projet constitue une telle proposition et que le ministre y participe (en délivrant le permis prévu par la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*), je suis d'avis qu'en ne se conformant pas au *Décret*, le ministre ne s'est pas acquitté de son obligation et que, par conséquent, les requérants ont également droit à une ordonnance de *mandamus* ainsi qu'aux dépens, immédiatement après leur taxation.

b

c