

A-224-90

A-224-90

Her Majesty the Queen in Right of Alberta
(Appellant)

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

v.

a c.

The Edmonton Friends of the North Environmental Society, The Peace River Environmental Society A.K.A. Friends of the Peace, The Metis Association of the Northwest Territories, The Friends of the Athabasca Environmental Association, The Northern Light Society, and the Dene Nation (Respondents)

The Edmonton Friends of the North Environmental Society, The Peace River Environmental Society, également connue sous le nom de Friends of the Peace, The Metis Association of the Northwest Territories, The Friends of the Athabasca Environmental Association, The Northern Light Society et la Nation dénée (intimés)

INDEXED AS: EDMONTON FRIENDS OF THE NORTH ENVIRONMENTAL SOCIETY v. CANADA (MINISTER OF WESTERN ECONOMIC DIVERSIFICATION) (C.A.)

RÉPERTORIÉ: EDMONTON FRIENDS OF THE NORTH ENVIRONMENTAL SOCIETY c. CANADA (MINISTRE DE LA DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE DE L'OUEST CANADIEN) (C.A.)

Court of Appeal, Iacobucci C.J., Heald and Stone J.J.A.—Edmonton, September 10; Ottawa, September 28, 1990.

Cour d'appel, juge en chef Iacobucci, juges Heald et Stone, J.C.A.—Edmonton, 10 septembre; Ottawa, 28 septembre 1990.

Practice — Parties — Joinder — Order adding Crown in right of Alberta as party respondent imposing conditions on cross-examination, pleadings, time frames, and costs — Status of party and intervenor different — R. 1716(2)(b) permitting addition of parties on such terms as Court thinks just — Order not just and reasonable because conditions tantamount to reducing status to that of intervenor — Discretion under R. 1716(2)(b) not absolute, but subject to reasonableness — Conditions deleted — Joinder proper, though no relief claimed against provincial Crown — Party whose rights directly affected by litigation should be able to appeal.

Pratique — Parties — Jonction — Ordonnance en vertu de laquelle la Couronne du chef de l'Alberta a été constituée partie intimée à certaines conditions en ce qui concerne les contre-interrogatoires, les plaidoiries, le calendrier établi et les dépens — La situation de partie est différente de celle d'intervenante — La Règle 1716(2)(b) permet d'ajouter des parties à une procédure judiciaire aux conditions que la Cour estime justes — L'ordonnance n'était pas juste et raisonnable, car les conditions équivalaient à réduire le rôle de la Couronne à celui d'intervenante — Le pouvoir discrétionnaire conféré par la Règle 1716(2)(b) n'est pas absolu, mais il doit être exercé de façon raisonnable — Conditions supprimées — La jonction a été faite à juste titre même si aucun redressement n'était réclamé contre la Couronne provinciale — La partie sur les droits de laquelle le litige influera directement devrait pouvoir interjeter appel.

Environment — Order joining provincial Crown as party respondent to s. 18 proceedings seeking to quash decisions of federal Ministers re: construction of pulp mill — Provincial rights as owner of railway bridge and spur and of natural resources directly affected by litigation — Joinder proper, although no relief claimed against Province, as should have right of appeal.

Environnement — Ordonnance constituant la Couronne provinciale partie intimée à une procédure judiciaire fondée sur l'art. 18 et visant l'annulation de décisions de ministres fédéraux concernant la construction d'une usine à papier — Le litige influe directement sur les droits de la province en tant que propriétaire d'un pont et d'un embranchement de chemin de fer et des ressources naturelles — La jonction a été faite à juste titre même si aucun redressement n'était réclamé contre la province, car celle-ci devait avoir un droit d'appel.

This was an appeal from an order adding the appellant as a respondent subject to very strict restrictions as to cross-examination, pleadings, time frames and costs. In imposing conditions, the Trial Judge relied by way of analogy on Rule 1716(2)(b), which permits the addition of parties "on such terms as [the Court] thinks just". The appellant was joined based on a belief that it "ought to have been joined" and to give it appeal rights.

Il s'agissait d'un appel formé contre une ordonnance en vertu de laquelle l'appelante a été constituée partie intimée dans la procédure judiciaire à des conditions très strictes en ce qui concerne les contre-interrogatoires, les plaidoiries, le calendrier établi et les dépens. En imposant ces conditions, le juge de première instance s'est, par analogie, appuyé sur la Règle 1716(2)(b), qui permet à la Cour, «aux conditions qu'elle estime justes», d'ordonner qu'une personne soit constituée partie. L'appelante a été constituée partie intimée parce que le juge croyait qu'elle «aurait dû l'être» et afin de lui accorder un droit d'appel.

The proceedings seek to quash decisions of several federal Ministers pertaining to the construction of a pulp mill and related facilities on the Peace River. The appellant asserted a direct interest in the outcome of the proceedings as owner of a railway spur and bridge across the Peace River being built incidentally to the construction of the pulp mill and as owner of natural resources in the province in respect of which the appellant enjoys exclusive constitutional jurisdiction, including the right to issue permits, licences and to generally manage these resources. The spur had been largely completed and bridge construction had commenced.

The issues were whether the Trial Judge, in imposing conditions, acted within the discretion conferred by Rule 1716(2)(b) and (by way of cross-appeal) whether the appellant should have been joined at all as respondent, since no relief was claimed against the Crown in right of Alberta and the Trial Division lacks jurisdiction to grant relief against Her under the invoked legislation.

Held, the appeal should be allowed and the cross-appeal dismissed.

The order was not "just and reasonable" and the conditions imposed thereby should be deleted. Rule 1716 is not a rule for joining an intervenor, but for joining a party. There is a significant difference between the position of an intervenor and a party. The discretion conferred by Rule 1716(2)(b), while broad, is not absolute, but is subject to being exercised upon reasonable grounds. The Judge erred in imposing conditions which were so fundamental as to reduce the appellant's role almost to that of an intervenor rather than of a full party.

The appellant was properly joined even though no relief was claimed against Her. Parties have been joined against whom no relief was sought and, as here, where a party's rights will be directly affected by the outcome of the litigation so that he should have a right of appeal.

The possible enlargement and delay of the proceedings caused by the joinder of the appellant are consequences which may normally flow from any legal proceedings in which a third party's rights will be directly affected by the outcome.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order, SOR/84-467.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 1716(2)(b).
Navigable Waters Protection Act, R.S.C., 1985, c. N-22.

La demande vise à obtenir l'annulation de décisions de plusieurs ministres portant sur la construction d'une usine de pâte à papier et d'installations connexes sur la rivière de la Paix. L'appelante affirmait avoir un intérêt direct dans l'issue de l'affaire en sa qualité de propriétaire d'un embranchement de chemin de fer et d'un pont que l'on était en train de construire sur la rivière de la Paix en même temps que l'usine de pâte à papier et en sa qualité de propriétaire des ressources naturelles situées dans la province et à l'égard desquelles elle jouit d'une compétence constitutionnelle exclusive et notamment du droit de délivrer des permis, des licences et, d'une manière générale, de gérer ces ressources naturelles. La construction de l'embranchement était terminée en grande partie et celle du pont était amorcée.

La question était de savoir si le juge de première instance, en imposant ces conditions, avait agi conformément au pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par la Règle 1716(2)(b) et (par voie d'appel incident) si seulement l'appelante aurait dû être constituée partie intimée, étant donné qu'aucun redressement n'était réclamé contre la Couronne du chef de l'Alberta et que la Section de première instance n'a pas le pouvoir d'accorder un redressement contre elle en vertu des dispositions législatives invoquées.

Arrêt: l'appel devrait être accueilli et l'appel incident rejeté.

L'ordonnance n'était pas «juste et raisonnable» et les conditions imposées devaient être supprimées. La Règle 1716 ne vise pas à constituer une personne intervenante, mais partie. Il y a une différence considérable entre la situation d'un intervenant et celle d'une partie. Le pouvoir discrétionnaire conféré par la Règle 1716(2)(b), tout en étant étendu, n'est pas absolu, mais son exercice doit être fondé sur des motifs raisonnables. Le juge s'est trompé en imposant des conditions si fondamentales qu'elles réduisaient le rôle de l'appelante davantage à celui d'une intervenante qu'à celui d'une partie à part entière.

L'appelante a été constituée partie intimée à juste titre même si aucun redressement n'était réclamé contre elle. Les tribunaux ont déjà constitué des personnes parties défenderesses même si aucun redressement n'était réclamé contre elles et, comme en l'espèce, lorsque l'issue du litige influera directement sur les droits de l'une des parties, afin que celle-ci puisse avoir un droit d'appel.

L'extension de la portée de la procédure judiciaire et le délai que pourrait apporter la présence de l'appelante en tant que partie intimée sont des conséquences qui peuvent normalement résulter d'une procédure judiciaire dans laquelle l'issue de l'affaire influera directement sur les droits d'une tierce partie.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, DORS/84-467.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 18.
Loi sur la protection des eaux navigables, L.R.C. (1985), chap. N-22.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 1716(2)(b).

CASES JUDICIALEMENT CONSIDÉRÉS

APPLIQUÉS :

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

RÉFÉRÉS :

Corporation of the City of Toronto v. Morencie, [1989] 1 S.C.R. vii; *Halton Community Credit Union Ltd. v. ICL Computers Can. Ltd.* (1985), 3 C.P.C. (2d) 252 (Ont. C.A.); *Performing Rights Organization of Canada Ltd. v. Canadian Broadcasting Corporation* (1986), 7 C.P.R. (3d) 433; 64 N.R. 330 (F.C.A.); *International Business Machines Corporation v. Xerox of Canada Limited and Xerox Corporation* (1977), 16 N.R. 355 (F.C.A.); *Algonquin Mercantile Corp. v. Dart Indust. Can. Ltd.* (1984), 5 C.I.P.R. 40; 3 C.P.R. (3d) 143 (F.C.A.); *Ayscough v. Bullar* (1889), 41 Ch.D. 341 (C.A.); *Attorney-General v. Pontypridd Waterworks Company*, [1908] 1 Ch. 388 (Ch.D.); *Dene Nation v. The Queen*, [1983] 1 F.C. 146 (T.D.); *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1990] 2 F.C. 18 (C.A.); *Gurtner v. Circuit*, [1968] 2 Q.B. 587 (C.A.); *Amon v. Raphael Tuck & Sons Ltd.*, [1956] 1 Q.B. 357 (Q.B.D.).

COUNSEL :

Andrea B. Moen for appellant.

John J. Gill for respondents The Edmonton Friends of the North Environmental Society, The Peace River Environmental Society A.K.A. Friends of the Peace, The Metis Association of the Northwest Territories, The Friends of the Athabasca Environmental Association, The Northern Light Society, and the Dene Nation.

P. John Landry for Daishowa Canada Co. Ltd.

Ingrid C. Hutton, Q.C. for Minister of Western Economic Diversification, Minister of Transport, Minister of Fisheries and Oceans and Minister of Environment.

SOLICITORS :

Milner & Steer, Edmonton, for appellant.

McCuaig, Desrochers, Edmonton, for respondents The Edmonton Friends of the North Environmental Society, The Peace River Environmental Society A.K.A. Friends of the Peace, The Metis Association of the Northwest Territories, The Friends of the Athabasca Environmental Association, The

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE :

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

DÉCISIONS CITÉES :

Corporation de la ville de Toronto c. Morencie, [1989] 1 R.C.S. vii; *Halton Community Credit Union Ltd. v. ICL Computers Can. Ltd.* (1985), 3 C.P.C. (2d) 252 (C.A. Ont.); *Société des droits d'exécution du Canada Liée c. Société Radio-Canada* (1986), 7 C.P.R. (3d) 433; 64 N.R. 330 (C.A.F.); *International Business Machines Corporation c. Xerox of Canada Limited et Xerox Corporation* (1977), 16 N.R. 355 (C.A.F.); *Algonquin Mercantile Corp. c. Dart Indust. Can. Ltd.* (1984), 5 C.I.P.R. 40; 3 C.P.R. (3d) 143 (C.A.F.); *Ayscough v. Bullar* (1889), 41 Ch.D. 341 (C.A.); *Attorney-General v. Pontypridd Waterworks Company*, [1908] 1 Ch. 388 (Ch.D.); *La Nation dénie c. La Reine*, [1983] 1 C.F. 146 (1^{re} inst.); *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1990] 2 C.F. 18 (C.A.); *Gurtner v. Circuit*, [1968] 2 Q.B. 587 (C.A.); *Amon v. Raphael Tuck & Sons Ltd.*, [1956] 1 Q.B. 357 (Q.B.D.).

AVOCATS :

Andrea B. Moen pour l'appelante.

John J. Gill pour les intimés The Edmonton Friends of the North Environmental Society, The Peace River Environmental Society, également connue sous le nom de Friends of the Peace, The Metis Association of the Northwest Territories, The Friends of the Athabasca Environmental Association, The Northern Light Society et la Nation dénie.

P. John Landry pour Daishowa Canada Co. Ltd.

Ingrid C. Hutton, c.r. pour le ministre de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien, le ministre des Transports, le ministre des Pêches et Océans et le ministre de l'Environnement.

PROCUREURS :

Milner & Steer, Edmonton, pour l'appelante.
McCuaig, Desrochers, Edmonton, pour les intimés The Edmonton Friends of the North Environmental Society, The Peace River Environmental Society, également connue sous le nom de Friends of the Peace, The Metis Association of the Northwest Territories, The Friends of the Athabasca Environ-

Northern Light Society, and the Dene Nation.

Davis & Company, Vancouver, for Daishowa Canada Co. Ltd.

Deputy Attorney General of Canada for Minister of Western Economic Diversification, Minister of Transport, Minister of Fisheries and Oceans and Minister of Environment. a

Deputy Minister of Justice, Government of the Northwest Territories, Yellowknife, for the Government of the Northwest Territories. b

The following are the reasons for judgment rendered in English by c

STONE J.A.: This is an appeal from an order made by the Trial Division on March 13, 1990 [reasons for which reported at (1990), 34 F.T.R. 137] by which the appellant was added as a party respondent in section 18 [*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7] proceedings commenced by way of an originating notice of motion filed on February 16, 1990. The appellant had applied to that Division to be joined in those proceedings as a party respondent or, alternatively, as an intervenor.

The relief sought in those proceedings are orders in the nature of *certiorari* and *mandamus* to be directed against the Minister of Western Economic Diversification, the Minister of Transport, the Minister of Fisheries and Oceans and the Minister of the Environment, respondents in the Trial Division proceedings, in respect of decisions made pertaining to the construction and operation of a pulp mill and related facilities on the Peace River in northern Alberta. Central to the dispute is the assertion that these decisions are affected by the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467 (the "Guidelines Order") which is said to be binding upon these Ministers and not to have been complied with. f

This appeal, together with appeals from similar orders made concurrently in the Trial Division in Court File Nos. T-441-90 (A-211-90 [*Daishowa Canada Co. Ltd. v. North Environmental Society*,

mental Association, The Northern Light Society et la Nation dénée.

Davis & Company, Vancouver, pour Daishowa Canada Co. Ltd.

Le sous-procureur général du Canada pour le ministre de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien, le ministre des Transports, le ministre des Pêches et Océans et le ministre de l'Environnement.

Le sous-ministre de la Justice, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Yellowknife, pour le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

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

LE JUGE STONE, J.C.A.: Il s'agit d'un appel interjeté à la suite de l'ordonnance rendue en première instance le 13 mars 1990 [dont les motifs sont publiés à (1990), 34 F.T.R. 137], en vertu de laquelle l'appelante était constituée partie intimée dans la procédure fondée sur l'article 18 [*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7] qui avait été intentée au moyen d'un avis de requête déposé le 16 février 1990. L'appelante avait demandé à la Section de première instance d'être constituée partie intimée ou subsidiairement intervenante dans la procédure. e

La demande présentée en première instance visait à l'obtention de brefs de *certiorari* et de *mandamus* contre le ministre de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien, le ministre des Transports, le ministre des Pêches et Océans et le ministre de l'Environnement, qui étaient parties intimées, à la suite de décisions portant sur la construction et l'exploitation d'une usine de pâte à papier et d'installations connexes sur la rivière de la Paix, dans le nord de l'Alberta. Le litige découle essentiellement de l'affirmation selon laquelle ces décisions sont régies par le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467 (le «Décret sur les lignes directrices») qui, est-il allégué, lie ces ministres et n'a pas été observé. f

Le présent appel, ainsi que les appels interjetés à la suite d'ordonnances similaires rendues simultanément en première instance dans les dossiers T-441-90 (A-211-90 [*Daishowa Canada Co. Ltd.*

F.C.A., Stone J.A., judgment dated 28/9/90, not yet reported]), T-441-90 (A-212-90 [*Daishowa Canada Co. Ltd. v. Little Red River Band of Indians*, F.C.A., Stone J.A., judgment dated 28/9/90, not yet reported]) and T-441-90 (A-225-90 [*Alberta v. Little Red River Band of Indians*, F.C.A., Stone J.A., judgment dated 28/9/90, not yet reported]), were heard at the same time. The reasons given in this file will apply to the other files and will be placed on those files so as to become the reasons for judgment therein as well except as modified or supplemented.

THE ORDER

It will be convenient if I set out the text of the order which is attacked:

ORDER

Her Majesty the Queen in Right of Alberta is to be hereby added as a party Respondent in these proceedings upon the following conditions:

1. No pleadings additional to those already on the record may be filed by this Respondent;
2. The conduct of the Respondent's case must fit within the time frames set out for the conduct of the case by the present parties;
3. The Respondent may attend on any cross-examinations which are held of the applicants' affiants but is not entitled to participate therein. This restriction does not apply to any affidavits filed by the applicants in direct response to any affidavits which this Respondent might file in these proceedings. To the extent that the cross-examination of one affiant by more than one counsel might arise as a result of this order counsel are directed to avoid duplication and delay by their designating lead counsel or otherwise dividing responsibility.

4. The respondent shall not be entitled to claim costs.

All of the above conditions, are of course, subject to any decision which the judge hearing this application on its merits might make.¹

THE ISSUES

Two issues are raised in this appeal which require our attention. The appellant contends that the conditions in question ought to be struck out, and especially so in view of the fact that the Judge had already determined that the case was a proper

¹ Similarly, the order in Court File No. A-225-90 was made in favour of the appellant, while in Court File Nos. A-211-90 and A-212-90 the orders were made in favour of *Daishowa Canada Co. Ltd.*, the appellant therein.

c. North Environmental Society, C.A.F., le juge Stone, J.C.A., jugement en date du 28-9-90, encore inédit]), T-441-90 (A-212-90 [*Daishowa Canada Co. Ltd. c. Bande indienne de Little Red River, C.A.F.*, le juge Stone, J.C.A., jugement en date du 28-9-90, encore inédit]) et T-441-90 (A-225-90 [*Alberta c. Bande indienne de Little Red River, C.A.F.*, le juge Stone, J.C.A., jugement en date du 28-9-90, encore inédit]) ont été instruits en même temps. Les motifs exprimés dans le présent dossier s'appliqueront aux autres dossiers et y seront versés de façon à constituer les motifs de jugement y afférents, sauf dans la mesure où des modifications ou des ajouts auront été faits.

L'ORDONNANCE

Il est opportun de citer le libellé de l'ordonnance contestée:

[TRADUCTION] ORDONNANCE

Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta est par les présentes constituée partie intimée dans la procédure aux conditions suivantes:

1. Ladite partie intimée ne pourra pas présenter de plaidoiries, en plus de celles qui ont déjà été versées au dossier;
2. En présentant sa preuve, ladite intimée doit respecter le calendrier établi par les autres parties;
3. Ladite intimée peut assister aux contre-interrogatoires des auteurs des affidavits produits par les requérants, mais elle n'aura pas le droit d'y participer. Cette restriction ne s'applique pas aux affidavits que les requérants auront produits en vue de répondre directement aux affidavits que ladite intimée pourrait déposer dans la procédure. Dans la mesure où l'auteur d'un affidavit pourrait être contre-interrogé par plus d'un avocat par suite de la présente ordonnance, les avocats devront éviter le chevauchement des tâches et les retards en désignant un avocat principal ou en se partageant cette tâche de quelque autre manière;
4. L'intimée n'aura pas le droit de réclamer des dépens.

Toutes les conditions susmentionnées sont, bien sûr, assujetties à tout jugement que le juge qui aura instruit la demande au fond pourrait rendre¹.

LES POINTS LITIGIEUX

En l'espèce, deux questions doivent être examinées. L'appelante soutient que les conditions susmentionnées devraient être radiées, étant donné en particulier que le juge avait déjà conclu qu'elle devait être constituée partie intimée plutôt qu'in-

¹ De même, l'ordonnance se rapportant au dossier du greffe A-225-90 était favorable à l'appelante, alors que dans les dossiers A-211-90 et A-212-90, les ordonnances ont été rendues en faveur de l'appelante *Daishowa Canada Co. Ltd.*

one for the joinder of the appellant as a party respondent rather than as an intervenor. The respondents by way of a cross-appeal submit that the appellant ought not to have been joined at all because the Trial Division lacks jurisdiction to grant relief against the appellant.²

DISCUSSION

The conditions

I shall deal first with the issue relating to the conditions. The appellant asserts a direct interest in the outcome of the proceedings as owner of a railway spur and bridge across the Peace River being built incidentally to the construction of the pulp mill by Daishowa Canada Co. Ltd. As of February 23, 1990 the spur was 97% complete and the bridge 26%. Funding for construction of the spur was received in the amount of \$9,500,000 from the federal Department of Western Economic Diversification. Further, the appellant asserts that Alberta actually issued permits for the construction of the pulp mill as well as an interim licence for the construction of the water intake/effluent outfall facilities into the Peace River, with a right to divert water from that river. These facilities were exempted from the provisions of the *Navigable Waters Protection Act*, R.S.C., 1985, c. N-22 by the Minister of Transport who also granted an approval to the appellant in respect of the bridge pursuant to the same statute. The appellant, accordingly, contends that she should have been granted full respondent standing, free of the conditions contained in the order. As she puts it in paragraph 6 of her memorandum:

6. Alberta has an immediate interest in the outcome of the current proceedings flowing from its ownership of the Bridge and the spur. Furthermore, Alberta owns natural resources generally in the Province of Alberta and has exclusive constitutional jurisdiction to deal with her natural resources as she sees fit, including the right to issue permits, licenses and to generally manage these natural resources.

The conditions imposed, she submits, would hamper her ability to adduce evidence, to cross-

²No cross-appeal was launched in the other matters now pending before us.

tervenante. Au moyen d'un appel incident, les intimés soutiennent que l'appelante n'aurait pas dû être constituée partie étant donné que la Section de première instance n'a pas compétence pour accorder un redressement contre celle-ci².

EXAMEN

b Les conditions

J'examinerai d'abord la question se rapportant aux conditions. L'appelante affirme avoir un intérêt direct dans l'issue de l'affaire en sa qualité de propriétaire d'un embranchement de chemin de fer et d'un pont que l'on est en train de construire sur la rivière de la Paix en même temps que l'usine de pâte à papier de Daishowa Canada Co. Ltd. Le 23 février 1990, 97 % de l'embranchement était achevé et 26 % du pont l'était. La construction de l'embranchement était financée au moyen d'une subvention de 9 500 000 \$ du ministère fédéral de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien. En outre, l'appelante affirme que l'Alberta a de fait délivré les permis de construction de l'usine de pâte à papier ainsi qu'une licence provisoire en vue de la construction des installations de prise d'eau et de rejet d'effluent dans la rivière de la Paix, avec le droit de détourner l'eau de cette rivière. Ces installations ont été exemptées des dispositions de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, L.R.C. (1985), chap. N-22, par le ministre des Transports, qui a également accordé son consentement à l'appelante à l'égard du pont, conformément à cette Loi. L'appelante soutient qu'elle devrait donc avoir pleinement qualité pour agir à titre d'intimée sans être assujettie aux conditions énoncées dans l'ordonnance. Comme elle le dit au paragraphe 6 de son mémoire:

[TRADUCTION] 6. L'Alberta a un intérêt immédiat dans l'issue de l'affaire étant donné qu'elle est propriétaire du pont et de l'embranchement. En outre, l'Alberta est d'une manière générale propriétaire des ressources naturelles situées en Alberta et a une compétence constitutionnelle exclusive pour s'occuper de ces ressources naturelles comme elle le juge bon, et notamment le droit de délivrer des permis, des licences et d'une manière générale, de gérer ces ressources naturelles.

L'appelante soutient que les conditions imposées l'empêcheraient de présenter une preuve, de contre-

²Aucun appel incident n'a été interjeté dans les autres affaires maintenant en instance.

examine any witnesses adverse in interest and to make submissions.

The learned Judge below gave the following reasons for imposing the impugned conditions [at pages 141-142]:

In this case, I have come to the conclusion that the appropriate course of action is to add Alberta and Daishowa as party respondents but with very strict conditions attached to the roles they may play. This conclusion is based on the fact that the only reason to add them as respondents, instead of as intervenors, is to accord them appeal rights. It is based on a consciousness of the principle that the initiating party in a legal proceeding should normally be able to choose who is added as a party and to control the general structure of the case. It is based very heavily on the fact that the arguments on the application will be largely legal in nature (the appropriate interpretation of the (EARP) Guidelines and the respective pieces of federal legislation) as well as on the fact that all of the relevant evidence should be in the control and the knowledge of the present respondents.

Rule 1716 contemplates that such terms and conditions may be imposed, when parties are added, if it is just to do so. In the present case I think the following terms fit within that category. While Alberta and Daishowa should have the right to call evidence (i.e. to file affidavit evidence) and to cross-examine affiants of any affidavits filed in reply thereto, I do not think they should be able to add to the issues which the applicants have established as the framework of their case. They will not be given any right to file pleadings but must take the pleadings as they presently exist. With respect to the cross-examination of the applicant's affiants they will be entitled to attend as observers thereon but not to participate therein. The addition of Alberta and Daishowa as respondents should not be allowed to interfere with or delay the timetable which the applicants and the present respondents either agree upon or which the applicants convince the Court to impose. In this regard, the order adding Alberta and Daishowa as respondents will be on the express condition that they fit themselves within that timetable. In addition, I do not believe that either should be able to claim costs. Orders will issue in accordance with these reasons.

The learned Judge below relied on Rule 1716(2)(b) [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663]³ by way of analogy. She was of the view that the appellant's presence before the Court was not "necessary", and no attack is made on that conclusion. The ground upon which she seems to have decided to join the appellant as a party respondent

³ Rule 1716. ...

(2) At any stage of an action the Court may, on such terms as it thinks just and either of its own motion or on application,

interroger des témoins qui lui sont défavorables et de faire des observations.

Le savant juge de première instance a exprimé les motifs suivants à l'appui des conditions imposées [aux pages 141 et 142]:

En l'espèce, j'en conclus qu'il serait approprié de constituer l'Alberta et Daishowa intimées, sous réserve de conditions strictes qui régiraient le rôle qu'elles seraient appelées à jouer. Cette conclusion est fondée sur le fait que la seule raison qui justifie de les constituer intimées plutôt qu'intervenantes est de leur accorder des droits d'appel. J'en arrive à cette conclusion en tenant compte du principe que la partie qui engage des procédures judiciaires devrait normalement être capable de choisir ceux qui seront constitués parties et d'être maîtresse de la structure générale de la cause. Je me fonde dans une très large mesure sur le fait que les arguments qui seront présentés à l'audition de la demande seront surtout de nature juridique (l'interprétation qu'il faut donner aux lignes directrices (PEEME) et aux lois fédérales respectives) et sur le fait que tous les éléments de preuve pertinents devraient être possédés et connus des intimés actuels.

La Règle 1716 prévoit que de telles modalités et conditions peuvent être imposées lorsque des personnes sont constituées parties, s'il est juste de le faire. En l'espèce, j'estime que les conditions suivantes tombent dans cette catégorie. L'Alberta et Daishowa devraient avoir le droit de présenter une preuve (c'est-à-dire de déposer une preuve par affidavit) et de contre-interroger les auteurs de tout affidavit déposé en réponse aux leurs. Cependant, je ne crois pas qu'elles puissent déborder le cadre du débat en abordant des questions qui n'ont pas déjà été établies par les requérants dans leur cause. Elles ne se verront accorder aucun droit de déposer des plaidoiries et elles doivent accepter les plaidoiries, telles qu'elles existent actuellement. En ce qui a trait au contre-interrogatoire des auteurs des affidavits des requérants, elles auront le droit d'y assister à titre d'observatrices, mais non d'y participer. L'adjonction de l'Alberta et de Daishowa en qualité d'intimées ne devrait d'aucune manière entraver ou retarder le calendrier convenu par les requérants et les intimés actuels ou celui que les requérants pourraient convaincre la Cour d'imposer. À cet égard, l'ordonnance qui constitue l'Alberta et Daishowa intimées est rendue à la condition expresse qu'elles respectent ce calendrier. En outre, je ne crois pas qu'elles puissent ni l'une ni l'autre demander de dépens. Des ordonnances seront émises conformément aux présents motifs.

Le savant juge de première instance s'est par analogie appuyé sur la Règle 1716(2)(b) [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663]³. À son avis, la présence de l'appelante devant la Cour n'était pas «nécessaire», conclusion qui n'est pas contestée. Le juge semble avoir décidé de constituer l'appelante partie intimée pour le motif que

³ Règle 1716. ...

(2) La Cour peut, à tout stade d'une action, aux conditions qu'elle estime justes, et soit de sa propre initiative, soit sur demande,

was that the appellant “ought to have been joined”, though she also thought the joinder should be permitted because she believed the appellant wished “to acquire rights of appeal” (Appeal Book, page 31).

Rule 1716(2)(b) is not peculiar to practice and procedure in the Federal Court. It, or a variation of it, has been a feature of the rules governing practice and procedure in the Supreme Court of Ontario since at least 1913. It was apparently inherited from England. It is not a rule for joining an intervenor but for joining a party. There is, of course, a significant difference between the position of an intervenor in proceedings and that of a party. The intervenor, for example, must as a rule take the record as he finds it. He has no status to pursue an appeal (*Corporation of the City of Toronto v. Morencie*, [1989] 1 S.C.R. vii). On the other hand, a party joined by order of a court will normally enjoy the same rights as those of other parties including the right to adduce evidence and to make submissions. It has been said, indeed, that he holds an absolute right to cross-examine witnesses adverse in interest (see *Halton Community Credit Union Ltd. v. ICL Computers Can. Ltd.* (1985), 3 C.P.C. (2d) 252 (Ont. C.A.), at page 253).

The real question at this stage is whether the Judge below, in imposing the conditions in question, acted properly within the discretion vested in her by Rule 1716(2)(b). That discretion is undoubtedly broad—“on such terms as it thinks just”—but it is not an absolute power to be exercised with full and complete discretion. Such a broad discretion is subject to the constraint of

cette dernière «aurait dû l’être» mais croyait également que la jonction devait être autorisée étant donné qu’à son avis, l’appelante souhaitait «acquiescer des droits d’appel» (Dossier d’appel, page 31).

a

La Règle 1716(2)b n’est pas propre à la pratique et à la procédure en vigueur devant la Cour fédérale. En effet, cette Règle, ou une règle similaire, se trouve dans les règles régissant la pratique et la procédure en vigueur devant la Cour suprême de l’Ontario depuis au moins 1913. Apparemment, elle vient d’Angleterre. Elle ne vise pas à constituer une personne intervenante, mais partie. Bien sûr, il y a une différence considérable entre la situation d’un intervenant et celle d’une partie. Ainsi, l’intervenant doit en général accepter le dossier tel quel. Il n’a pas qualité pour interjeter appel (*Corporation de la ville de Toronto c. Morencie*, [1989] 1 R.C.S. vii). D’autre part, la partie qui est jointe à la suite de l’ordonnance rendue par un tribunal aura normalement les mêmes droits que les autres parties, et notamment le droit de présenter une preuve et de faire des observations. De fait, on a dit qu’elle a le droit absolu de contre-interroger les témoins qui sont défavorables à ses intérêts (voir *Halton Community Credit Union Ltd. v. ICL Computers Can. Ltd.* (1985), 3 C.P.C. (2d) 252 (C.A. Ont.), à la page 253).

Il s’agit en fait ici de savoir si en imposant les conditions susmentionnées, le juge de première instance a agi conformément au pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par la Règle 1716(2)b. Ce pouvoir discrétionnaire est indubitablement étendu—(«aux conditions [que la Cour] estime justes») —mais ce n’est pas un pouvoir absolu laissé à son entière discrétion. L’exercice d’un tel pouvoir doit être fondé sur des motifs

(Continued from previous page)

(b) order any person who ought to have been joined as a party or whose presence before the Court is necessary to ensure that all matters in dispute in the action may be effectually and completely determined and adjudicated upon, to be added as a party. . . .

(Suite de la page précédente)

(b) ordonner que soit constituée partie une personne qui aurait dû être constituée partie ou dont la présence devant la Cour est nécessaire pour assurer qu’on pourra valablement et complètement juger toutes les questions en litige dans l’action et statuer sur elles . . .

being exercised upon reasonable grounds.⁴ Although this Court must be slow to interfere with the exercise of a discretion such as this, it may do so on certain limited grounds including if we should find that the order is not "just and reasonable."⁵

The section 18 application is, as I have said, brought against several federal ministers. If it succeeds, the consequences for the appellant could well be quite severe. Money the appellant has invested in the bridge and railway spur might be put in jeopardy if the mill is unable to operate or its operation is delayed significantly on account of the failure of the federal ministers to comply with the Guidelines Order, assuming that order is found to be binding upon them. The efficacy of any permits and licences issued under provincial law for construction of the mill as well as for the intake/outfall facilities on the basis of a federal exemption granted to the mill owner Daishowa Canada Co. Ltd. pursuant to the *Navigable Waters Protection Act*, might be put in question. Yet, the appellant will not be able to adduce her own evidence and advance her own arguments that the Guidelines Order is inapplicable because a federal-provincial agreement purports to leave environmental assessment of the project in the hands of the Province. She will be prevented, also, from delving fully into any aspect of the matter which may bear upon the exercise of discretion vested in the Trial Division under section 18.

The order below is somewhat of a hybrid, partaking of features both of an order joining a party *simpliciter* and, with the addition of the conditions, of an order granting intervenor status. I am

⁴ See e.g. *Performing Rights Organization of Canada Ltd. v. Canadian Broadcasting Corporation* (1986), 7 C.P.R. (3d) 433 (F.C.A.), per Heald J.A., at pp. 445-446.

⁵ See e.g. *International Business Machines Corporation v. Xerox of Canada Limited and Xerox Corporation* (1977), 16 N.R. 355 (F.C.A.); *Algonquin Mercantile Corp. v. Dart Indust. Can. Ltd.* (1984), 5 C.I.P.R. 40 (F.C.A.).

raisonnables⁴. Cette Cour doit hésiter à intervenir dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire comme celui-ci, mais elle peut le faire pour certains motifs précis, et notamment s'il est conclu que l'ordonnance n'est pas «juste et raisonnable»⁵.

Comme je l'ai dit, la demande a été intentée contre plusieurs ministres fédéraux. Si elle était agréée, les conséquences pour l'appelante pourraient bien être passablement graves. L'argent que l'appelante a investi en vue de la construction du pont et de l'embranchement de chemin de fer pourrait bien être en danger si l'usine n'était pas en mesure de fonctionner ou si son exploitation était longuement retardée par suite de l'omission des ministres fédéraux de se conformer au Décret sur les lignes directrices, à supposer qu'il soit conclu que ce décret les lie. L'efficacité de tout permis ou de toute licence délivrés en vertu de la loi provinciale en vue de la construction de l'usine ainsi que des installations de prise d'eau et de rejet d'effluent, compte tenu de l'exemption fédérale qui a été accordée au propriétaire de l'usine, Daishowa Canada Co. Ltd., conformément à la *Loi sur la protection des eaux navigables*, pourrait bien être remise en question. Pourtant, l'appelante ne sera pas en mesure de présenter sa propre preuve et ses propres arguments, à savoir que le Décret sur les lignes directrices ne s'applique pas, en raison d'un accord fédéral-provincial selon lequel l'évaluation du projet, au point de vue de l'environnement, relève de la province. Elle ne pourra pas non plus examiner à fond sous quelque aspect que ce soit tout ce qui peut se rapporter à l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré à la Section de première instance en vertu de l'article 18.

L'ordonnance rendue en première instance est quelque peu hybride; en effet, elle ressemble à certains égards à une ordonnance en vue de constituer une personne partie *simpliciter* et, par suite des conditions imposées, elle ressemble également

⁴ Voir par exemple *Société des droits d'exécution du Canada Ltée c. Société Radio-Canada* (1986), 7 C.P.R. (3d) 433 (C.A.F.), le juge Heald, J.C.A., aux p. 445 et 446.

⁵ Voir par exemple *International Business Machines Corporation c. Xerox of Canada Limited et Xerox Corporation* (1977), 16 N.R. 355 (C.A.F.); *Algonquin Mercantile Corp. c. Dart Indust. Can. Ltd.* (1984), 5 C.I.P.R. 40 (C.A.F.).

not at all certain that the Judge was correct in adding those conditions.⁶

We have not had drawn to our attention any case in which a court, having decided to join a party before a matter was heard, qualified the role of the new party in such fundamental ways as those found in the conditions. Those conditions go a long way, in my opinion, towards reducing the appellant's role in the proceedings to more like that of an intervenor than of a full party. They limit the appellant in the evidence she may wish to adduce, in cross-examination and in the position she may wish to adopt. They require the appellant, in effect, to take the record as she finds it and to conform to a "timetable" for the hearing of the section 18 application regardless of the impact that timetable may have on the ability of the appellant to advance her own position.⁷

The order below also deprives the appellant of costs in the section 18 proceedings even though the final decision is left to the judge hearing that application. In my view such a condition could well affect the way in which that judge exercises the discretion in the matter. It would have been better to say nothing about costs and leave the matter entirely in the hands of that judge, to be exercised in the way he or she may feel most appropriate having regard to the circumstances prevailing at the time the discretion is to be exercised. That judge is in the best position to make the decision unaffected by the views of the learned motions judge formed at the preliminary stage.

⁶ I do not think it desirable to lay down a general rule for the construction of the words of discretion in Rule 1716(2)(b). While the Rule gives no guidance as to the way the discretion should be exercised, it permits a judge, at a minimum, to require an applicant to pay the costs of the interlocutory application (see e.g. *Ayscough v. Bullar* (1889), 41 Ch.D. 341 (C.A.); *Attorney-General v. Pontypridd Waterworks Company*, [1908] 1 Ch. 388 (Ch.D.)), though it is broader than that. Such an order as to costs would not interfere with the ordinary rights the person joined may exercise as a party in the underlying proceedings.

⁷ At the hearing we were told that the section 18 application is now scheduled to be heard in early 1991. The agreed upon "timetable" seems thus to have been overtaken by events in that it was apparently drawn with a view to a date in July 1990 when the plant was expected to commence operations, which it did.

à une ordonnance visant à accorder le statut d'intervenant. Je ne suis pas du tout certain que le juge ait eu raison d'ajouter ces conditions⁶.

On ne nous a reportés à aucune affaire dans laquelle le tribunal, ayant décidé de joindre une partie avant la tenue de l'audience, a limité le rôle de la nouvelle partie d'une façon aussi fondamentale qu'en l'espèce. À mon avis, les conditions imposées réduisent de beaucoup le rôle de l'appelante de sorte que son statut ressemble davantage à celui d'une intervenante qu'à celui d'une partie à part entière. En effet, elles limitent la preuve que l'appelante peut présenter et la position qu'elle peut prendre; il en va de même pour le contre-interrogatoire. En fait, elles obligent l'appelante à accepter le dossier tel quel et à se conformer au «calendrier» établi en vue de l'audition de la demande fondée sur l'article 18 indépendamment des répercussions que celui-ci peut avoir sur sa capacité de faire valoir son propre point de vue⁷.

L'ordonnance rendue en première instance prive également l'appelante des frais de la procédure fondée sur l'article 18, bien que la décision finale à ce sujet soit laissée à la discrétion du juge qui instruit la demande. À mon avis, une telle condition pourrait bien influencer sur la manière dont ce juge exercera son pouvoir discrétionnaire. Il aurait été préférable de ne rien dire au sujet des dépens et de laisser cette question à la discrétion de ce juge, de façon qu'il exerce son pouvoir de la manière jugée opportune compte tenu des circonstances existant à ce moment-là. En effet, c'est lui qui est le mieux placé pour prendre une décision sans être influencé par l'opinion que le savant juge des requêtes s'est formée à l'étape préliminaire.

⁶ À mon avis, il n'est pas souhaitable d'établir une règle générale d'interprétation du libellé de la Règle 1716(2)(b). Cette dernière ne précise pas de quelle manière le pouvoir discrétionnaire doit être exercé, mais elle autorise tout au moins le juge à exiger que le requérant paie les frais de la demande interlocutoire (voir par exemple *Ayscough v. Bullar* (1889), 41 Ch.D. 341 (C.A.); *Attorney-General v. Pontypridd Waterworks Company*, [1908] 1 Ch. 388 (Ch.D.)), ayant cependant une portée plus générale. Une telle ordonnance concernant les frais ne doit pas porter atteinte aux droits ordinaires que la personne qui est jointe peut exercer en tant que partie à la procédure principale.

⁷ À l'audience, on nous a informés que la demande fondée sur l'article 18 doit maintenant être instruite au début de 1991. Le «calendrier» convenu semble donc avoir été modifié par les événements en ce sens qu'apparemment, l'audience devait avoir lieu en juillet 1990 lorsque l'usine commencerait à être exploitée, comme elle l'a de fait été.

In summary the order, in my view, is not “just and reasonable” because of the conditions it imposes. I would delete those conditions.

Jurisdiction

It now becomes necessary to address the submission of the respondents in their cross-appeal that the Judge below ought not to have joined the appellant because no claim for relief is made against her, and also because the Trial Division would lack jurisdiction to grant relief to the appellant under the invoked legislation (*Dene Nation v. The Queen*, [1983] 1 F.C. 146 (T.D.)). The courts have sometimes joined a party defendant even though no relief would be sought against him,⁸ and have recognized also that the party joined would be enabled to resist the relief sought and be heard on the terms of any judgment.⁹ Much will depend upon the circumstances of the particular case. This Court has been willing to join a party in proceedings such as these simply because, as that party's rights will be directly affected by the outcome of the dispute, he should be enabled to assert rights of appeal (*Adidas (Can.) Ltd. v. Skoro Enterprises Ltd.*, [1971] F.C. 382 (C.A.); *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1990] 2 F.C. 18 (C.A.)). The principle enunciated by this Court in *Adidas* would appear to apply with even greater force where, as here, the section 18 application is still pending in the Trial Division.

DISPOSITION

I should add one final word before disposing of this appeal. The respondents fear that the presence of the appellant as a full party will enlarge and delay the section 18 proceedings and will add to the costs. I agree that all these things are possible but, surely, these are but consequences which may normally flow from any legal proceedings in which a third party's rights will be directly affected by the outcome. The Court has power to control its

⁸ *Gurtner v. Circuit*, [1968] 2 Q.B. 587 (C.A.).

⁹ Compare *Amon v. Raphael Tuck & Sons Ltd.*, [1956] 1 Q.B. 357 (Q.B.D.), at p. 383.

Bref, à mon avis, l'ordonnance n'est pas «juste et raisonnable» compte tenu des conditions imposées. Je supprimerai donc ces conditions.

a La question de la compétence

Il faut maintenant examiner l'argument que les intimés ont invoqué dans le cadre de l'appel incident, à savoir que le juge de première instance n'aurait pas dû constituer l'appelante partie étant donné qu'aucun redressement n'était réclamé contre elle et que la Section de première instance n'était pas compétente pour lui accorder un redressement en vertu des dispositions législatives invoquées (*La Nation dénée c. La Reine*, [1983] 1 C.F. 146 (1^{re} inst.)). Les tribunaux ont parfois constitué une personne partie défenderesse même si aucun redressement n'était réclamé contre elle⁸; ils ont également reconnu que cette partie qui était jointe serait en mesure de s'opposer au redressement demandé et de se faire entendre en ce qui concerne les conditions de tout jugement⁹. Cela dépend des circonstances de l'espèce. La présente Cour a bien voulu joindre une partie dans une procédure comme celle-ci pour le simple motif qu'étant donné que l'issue de l'affaire influencerait directement sur les droits de cette partie, cette dernière devait être en mesure de se prévaloir de son droit d'appel (*Adidas (Can.) Ltd. c. Skoro Enterprises Ltd.*, [1971] C.F. 382 (C.A.); *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1990] 2 C.F. 18 (C.A.)). Le principe énoncé par la présente Cour dans l'affaire *Adidas* semble s'appliquer encore plus lorsque comme en l'espèce, la demande fondée sur l'article 18 est encore en instance devant la Section de première instance.

DÉCISION

^h Je dois ajouter une dernière remarque avant de trancher l'appel. Les intimés craignent que la présence de l'appelante en tant que partie à part entière ait pour effet d'accroître la portée de la procédure fondée sur l'article 18 et de la retarder, ainsi que d'entraîner une augmentation des frais. Je conviens que toutes ces choses sont possibles mais, à coup sûr, il ne s'agit que de conséquences qui peuvent normalement résulter d'une procédure

⁸ *Gurtner v. Circuit*, [1968] 2 Q.B. 587 (C.A.).

⁹ Comparer *Amon v. Raphael Tuck & Sons Ltd.*, [1956] 1 Q.B. 357 (Q.B.D.), à la p. 383.

own process in order to ensure that justice is done and, to that end, it may in appropriate circumstances deal with any obvious abuse of its process in a variety of ways including by the levying of costs. No such abuse is evident on the record before us.

In the result I would allow the appeal with costs and would amend the order made March 13, 1990 by deleting therefrom all of the words commencing with the words "upon the following conditions:" so that the order as amended will read:

Her Majesty the Queen in Right of Alberta is to be hereby added as a party Respondent in these proceedings.

The style of cause in this application shall be amended to reflect the adding of Her Majesty the Queen in Right of Alberta as a party Respondent.

The cross-appeal is dismissed.

IACOBUCCI C.J.: I agree.

HEALD J.A.: I concur.

judiciaire dans laquelle l'issue de l'affaire influera directement sur les droits d'une tierce partie. La Cour a le pouvoir d'exercer un contrôle sur sa procédure de façon à s'assurer que justice est faite et à cette fin, elle peut, le cas échéant, examiner tout abus évident de la procédure qui aurait d'une manière ou d'une autre été commis et notamment la question du recouvrement des frais. Or, en l'espèce aucun abus de ce genre n'est évident.

Par conséquent, j'accueille l'appel avec dépens et je modifie l'ordonnance qui a été rendue le 13 mars 1990 en supprimant tout ce qui suit l'expression [TRADUCTION] «aux conditions suivantes:» de façon que la nouvelle ordonnance soit ainsi libellée:

[TRADUCTION] Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta est par les présentes constituée partie intimée dans la procédure.

L'intitulé de la cause est modifié de façon que Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta y figure à titre de partie intimée.

L'appel incident est rejeté.

LE JUGE EN CHEF IACOBUCCI: Je souscris à cet avis.

LE JUGE HEALD, J.C.A.: Je souscris à cet avis.