

Her Majesty The Queen in right of Alberta,
as represented by the Minister of Public
Works, Supply and Services *Appellant*

and

The Minister of Transport and the Minister
of Fisheries and Oceans *Appellants*

v.

Friends of the Oldman River
Society *Respondent*

and

The Attorney General of Quebec, the
Attorney General for New Brunswick, the
Attorney General of Manitoba, the Attorney
General of British Columbia, the Attorney
General for Saskatchewan, the Attorney
General of Newfoundland, the Minister of
Justice of the Northwest Territories, the
National Indian Brotherhood/Assembly of
First Nations, the Dene Nation and the
Metis Association of the Northwest
Territories, the Native Council of Canada
(Alberta), the Sierra Legal Defence Fund,
the Canadian Environmental Law
Association, the Sierra Club of Western
Canada, the Cultural Survival (Canada), the
Friends of the Earth and the Alberta
Wilderness Association *Interveners*

INDEXED AS: FRIENDS OF THE OLDMAN RIVER
SOCIETY v. CANADA (MINISTER OF TRANSPORT)

File No.: 21890.

1991: February 19, 20; 1992: January 23.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé,
Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Stevenson and
Iacobucci JJ.

Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta,
représentée par le ministre des Travaux
publics, des Approvisionnements et des
Services *Appelante*

a

et

b Le ministre des Transports et le ministre des
Pêches et des Océans *Appellants*

c.

c Friends of the Oldman River
Society *Intimée*

et

d Le procureur général du Québec, le
procureur général du Nouveau-Brunswick,
le procureur général du Manitoba, le
procureur général de la Colombie-
e Britannique, le procureur général de la
Saskatchewan, le procureur général de
Terre-Neuve, le ministre de la Justice des
Territoires du Nord-Ouest, la Fraternité des
f Indiens du Canada/l'Assemblée des
Premières Nations, la Nation dénée et
l'Association des Métis des Territoires du
Nord-Ouest, le Conseil national des
autochtones du Canada (Alberta), le Sierra
g Legal Defence Fund, l'Association
canadienne du droit de l'environnement,
le Sierra Club of Western Canada,
Survie culturelle (Canada), les Amis de la
h Terre et l'Alberta Wilderness
Association *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: FRIENDS OF THE OLDMAN RIVER
SOCIETY c. CANADA (MINISTRE DES TRANSPORTS)

i

N° du greffe: 21890.

1991: 19, 20 février; 1992: 23 janvier.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest,
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin,
Stevenson et Iacobucci.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Constitutional law — Distribution of legislative powers — Environment — Environmental assessment — Whether federal environmental guidelines order intra vires Parliament — Constitution Act, 1867, ss. 91, 92 — Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order, SOR/84-467.

Environmental law — Environmental assessment — Statutory validity of federal environmental guidelines order — Whether guidelines order authorized by s. 6 of Department of the Environment Act — Whether guidelines order inconsistent with Navigable Waters Protection Act — Department of the Environment Act, R.S.C., 1985, c. E-10, s. 6 — Navigable Waters Protection Act, R.S.C., 1985, c. N-22, ss. 5, 6 — Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order, SOR/84-467.

Environmental law — Environmental assessment — Applicability of federal environmental guidelines order — Alberta building dam on Oldman River — Dam affecting areas of federal responsibility such as navigable waters and fisheries — Whether guidelines order applicable only to new federal projects — Whether Minister of Transport and Minister of Fisheries and Oceans must comply with guidelines order — Department of the Environment Act, R.S.C., 1985, c. E-10, ss. 4(1)(a), 5(a)(ii), 6 — Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order, SOR/84-467, ss. 2 “proposal”, “initiating department”, 6 — Navigable Waters Protection Act, R.S.C., 1985, c. N-22, s. 5 — Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14, ss. 35, 37.

Crown — Immunity — Provinces — Whether Crown in right of province bound by provisions of Navigable Waters Protection Act, R.S.C., 1985, c. N-22 — Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 17.

Administrative law — Judicial review — Remedies — Discretion — Alberta building dam on Oldman River — Dam affecting areas of federal responsibility such as navigable waters and fisheries — Environmental group applying for certiorari and mandamus in Federal Court to compel Minister of Transport and Minister of Fisheries and Oceans to comply with federal environmental

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit constitutionnel — Répartition des pouvoirs législatifs — Environnement — Évaluation environnementale — Les lignes directrices fédérales en matière d'environnement sont-elles intra vires du Parlement? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91, 92 — Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, DORS/84-467.

Droit de l'environnement — Évaluation environnementale — Validité législative du décret fédéral sur les lignes directrices en matière d'environnement — Le décret sur les lignes directrices est-il autorisé par l'art. 6 de la Loi sur le ministère de l'Environnement? — Le décret sur les lignes directrices est-il incompatible avec la Loi sur la protection des eaux navigables? — Loi sur le ministère de l'Environnement, L.R.C. (1985), ch. E-10, art. 6 — Loi sur la protection des eaux navigables, L.R.C. (1985), ch. N-22, art. 5, 6 — Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, DORS/84-467.

Droit de l'environnement — Évaluation environnementale — Applicabilité du décret fédéral sur les lignes directrices en matière d'environnement — Construction d'un barrage par l'Alberta sur la rivière Oldman — Barrage touchant des domaines de compétence fédérale comme les eaux navigables et les pêches — Le décret sur les lignes directrices s'applique-t-il seulement aux nouveaux projets fédéraux? — Le ministre des Transports et le ministre des Pêches et des Océans sont-ils tenus de se conformer au décret sur les lignes directrices? — Loi sur le ministère de l'Environnement, L.R.C. (1985), ch. E-10, art. 4(1)a), 5a)(ii), 6 — Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, DORS/84-467, art. 2 «proposition», «ministère responsable», 6 — Loi sur la protection des eaux navigables, L.R.C. (1985), ch. N-22, art. 5 — Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 35, 37.

Couronne — Immunité — Provinces — La Couronne du chef de la province est-elle liée par les dispositions de la Loi sur la protection des eaux navigables, L.R.C. (1985), ch. N-22? — Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 17.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Redressements — Pouvoir discrétionnaire — Construction d'un barrage par l'Alberta sur la rivière Oldman — Barrage touchant des domaines de compétence fédérale comme les eaux navigables et les pêches — Groupe environnemental, par demande de bref de certiorari et de bref de mandamus à la Cour fédérale, cherche à for-

guidelines order — Applications dismissed on grounds of unreasonable delay and futility — Whether Court of Appeal erred in interfering with motions judge's discretion not to grant remedy sought.

The respondent Society, an Alberta environmental group, brought applications for *certiorari* and *mandamus* in the Federal Court seeking to compel the federal departments of Transport and Fisheries and Oceans to conduct an environmental assessment, pursuant to the federal *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, in respect of a dam constructed on the Oldman River by the province of Alberta — a project which affects several federal interests, in particular navigable waters, fisheries, Indians and Indian lands. The Guidelines Order was established under s. 6 of the federal *Department of the Environment Act* and requires all federal departments and agencies that have a decision-making authority for any proposal (i.e., any initiative, undertaking or activity) that may have an environmental effect on an area of federal responsibility to initially screen such proposal to determine whether it may give rise to any potentially adverse environmental effects. The province had itself conducted extensive environmental studies over the years which took into account public views, including the views of Indian bands and environmental groups, and, in September 1987, had obtained from the Minister of Transport an approval for the work under s. 5 of the *Navigable Waters Protection Act*. This section provides that no work is to be built in navigable waters without the prior approval of the Minister. In assessing Alberta's application, the Minister considered only the project's effect on navigation and no assessment under the Guidelines Order was made. Respondent's attempts to stop the project in the Alberta courts failed and both the federal Ministers of the Environment and of Fisheries and Oceans declined requests to subject the project to the Guidelines Order. The contract for the construction of the dam was awarded in 1988 and the project was 40 percent complete when the respondent commenced its action in the Federal Court in April 1989. The Trial Division dismissed the applications. On appeal, the Court of Appeal reversed the judgment, quashed the approval under s. 5 of the *Navigable Waters Protection Act*, and ordered the Ministers of Transport and of Fisheries and Oceans to comply with the Guidelines Order. This appeal raises the constitutional and statutory validity of the Guidelines Order as well as its nature and applicability. It also raises the

cer le ministre des Transports et le ministre des Pêches et des Océans à se conformer au décret fédéral sur les lignes directrices en matière d'environnement — Demandes rejetées en raison du retard déraisonnable et de la futilité de la procédure — La Cour d'appel a-t-elle commis une erreur en modifiant la décision du juge des requêtes, prise dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de ne pas accorder la réparation demandée?

L'intimée, la Friends of the Oldman River Society (la «Société»), un groupe environnemental de l'Alberta, par demande de bref de *certiorari* et de bref de *mandamus* présentée à la Cour fédérale, cherche à forcer deux ministères fédéraux, le ministère des Transports et le ministère des Pêches et des Océans, à procéder à une évaluation environnementale conformément au *Décret fédéral sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, relativement à un barrage construit sur la rivière Oldman par la province d'Alberta—un projet qui touche plusieurs sphères de compétence fédérale, notamment les eaux navigables, les pêcheries, les Indiens et les terres indiennes. Le Décret sur les lignes directrices a été pris en vertu de l'art. 6 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* et exige de tous les ministères et organismes fédéraux qui exercent un pouvoir de décision à l'égard d'une proposition (c'est-à-dire une entreprise ou activité) susceptible d'entraîner des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale, qu'ils procèdent à un examen initial de cette proposition afin de déterminer si elle peut éventuellement comporter des effets défavorables sur l'environnement. La province a elle-même procédé au cours des années à d'importantes études environnementales qui ont donné lieu à des consultations publiques, notamment auprès des bandes indiennes et des groupes environnementaux, et, en septembre 1987, avait obtenu du ministre des Transports une approbation de l'ouvrage en vertu de l'art. 5 de la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Cette disposition prévoit qu'il est interdit de construire un ouvrage dans les eaux navigables à moins qu'il n'ait préalablement été approuvé par le ministre. Dans l'évaluation de la demande de l'Alberta, le ministre n'a examiné que l'incidence du projet sur la navigation et aucune évaluation n'a été faite en vertu du Décret sur les lignes directrices. Les tentatives de l'intimée devant les tribunaux de l'Alberta pour faire arrêter le projet ont échoué et les ministres fédéraux de l'Environnement et des Pêches et des Océans ont refusé d'assujettir le projet à l'évaluation en vertu du Décret sur les lignes directrices. Le contrat de construction du barrage a été octroyé en 1988 et les travaux étaient achevés à 40 pour 100 lorsque la présente action a été intentée

question whether the motions judge properly exercised his discretion in deciding not to grant the remedy sought on grounds of unreasonable delay and futility.

Held (Stevenson J. dissenting): The appeal should be dismissed, with the exception that there should be no order in the nature of mandamus directing the Minister of Fisheries and Oceans to comply with the Guidelines Order.

Statutory Validity of the Guidelines Order

The Guidelines Order was validly enacted pursuant to s. 6 of the *Department of the Environment Act*, and is mandatory in nature. When one reads s. 6 as a whole, rather than focusing on the word "guidelines" in isolation, it is clear that Parliament has elected to adopt a regulatory scheme that is "law", and amenable to enforcement through prerogative relief. The "guidelines" are not merely authorized by statute but must be formally enacted by "order" with the approval of the Governor in Council. That is in striking contrast with the usual internal ministerial policy guidelines intended for the control of public servants under the minister's authority.

The Guidelines Order, which requires the decision maker to take socio-economic considerations into account in the environmental impact assessment, does not go beyond what is authorized by the *Department of the Environment Act*. The concept of "environmental quality" in s. 6 of the Act is not confined to the biophysical environment alone. The environment is a diffuse subject matter and, subject to the constitutional imperatives, the potential consequences for a community's livelihood, health and other social matters from environ-

devant la Cour fédérale en avril 1989. La Section de première instance a rejeté les demandes. La Cour d'appel a infirmé le jugement, annulé l'approbation accordée en vertu de l'art. 5 de la *Loi sur la protection des eaux navigables* et ordonné aux ministres des Transports et des Pêches et des Océans de se conformer au Décret sur les lignes directrices. Le présent pourvoi soulève la validité constitutionnelle et législative du Décret sur les lignes directrices et porte sur la nature et l'applicabilité de celui-ci. Il soulève aussi la question de savoir si le juge des requêtes a bien exercé son pouvoir discrétionnaire dans sa décision de ne pas accorder le redressement demandé en raison du retard déraisonnable et de la futilité de la procédure.

Arrêt (le juge Stevenson est dissident): Le pourvoi est rejeté, sauf qu'il ne sera pas délivré de bref de la nature d'un *mandamus* ordonnant au ministre des Pêches et des Océans de se conformer au Décret sur les lignes directrices.

La validité législative du Décret sur les lignes directrices

Le Décret sur les lignes directrices a été validement adopté conformément à l'art. 6 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* et il est de nature impérative. Lorsqu'on examine l'art. 6 dans son ensemble, plutôt que seulement le terme «directives» en vase clos, on se rend compte que le législateur fédéral a opté pour l'adoption d'un mécanisme de réglementation auquel on est soumis «légalement» et dont on peut obtenir l'exécution par bref de prérogative. Les «directives» ne sont pas simplement autorisées par une loi, mais elles doivent être officiellement adoptées par «arrêté», sur approbation du gouverneur en conseil. Ce processus contraste vivement avec le processus habituel d'établissement de directives de politique interne ministérielle destinées à exercer un contrôle sur les fonctionnaires relevant de l'autorité du ministre.

Le Décret sur les lignes directrices, qui exige du décideur qu'il tienne compte de facteurs socio-économiques dans l'évaluation des répercussions environnementales, ne va pas au-delà de ce qui est autorisé par la *Loi sur le ministère de l'Environnement*. Le concept de la «qualité de l'environnement» prévu à l'art. 6 de la Loi ne se limite pas à l'environnement biophysique seulement. L'environnement est un sujet diffus et, sous réserve des impératifs constitutionnels, les conséquences éventuelles d'un changement environnemental sur le gain-pain, la santé et les autres préoccupations sociales d'une collectivité font partie intégrante de la prise de décisions

mental change, are integral to decision making on matters affecting environmental quality.

The Guidelines Order is consistent with the *Navigable Waters Protection Act*. There is nothing in the Act which explicitly or implicitly precludes the Minister of Transport from taking into consideration any matters other than marine navigation in exercising his power of approval under s. 5 of the Act. The Minister's duty under the Order is supplemental to his responsibility under the *Navigable Waters Protection Act*, and he cannot resort to an excessively narrow interpretation of his existing statutory powers to avoid compliance with the Order. There is also no conflict between the requirement for an initial assessment "as early in the planning process as possible and before irrevocable decisions are taken" in s. 3 of the Guidelines Order, and the remedial power under s. 6(4) of the Act to grant approval after the commencement of construction. That power is an exception to the general rule in s. 5 of the Act requiring approval prior to construction, and in exercising his discretion to grant approval after commencement, the Minister is not precluded from applying the Order.

Applicability of the Guidelines Order

The scope of the Guidelines Order is not restricted to "new federal projects, programs and activities"; the Order is not engaged every time a project may have an environmental effect on an area of federal jurisdiction. However, there must first be a "proposal" which requires an "initiative, undertaking or activity for which the Government of Canada has a decision making responsibility". The proper construction to be placed on the term "responsibility" is that the federal government, having entered the field in a subject matter assigned to it under s. 91 of the *Constitution Act, 1867*, must have an affirmative regulatory duty pursuant to an Act of Parliament which relates to the proposed initiative, undertaking or activity. "Responsibility" within the definition of "proposal" means a legal duty or obligation and should not be read as connoting matters falling generally within federal jurisdiction. Once such a duty exists, it is a matter of identifying the "initiating department" assigned responsibility for its performance, for it then becomes the "decision making authority" for the proposal and

concernant des questions ayant une incidence sur la qualité de l'environnement.

Le Décret sur les lignes directrices est compatible avec la *Loi sur la protection des eaux navigables*. La Loi n'a pas pour effet d'empêcher explicitement ou implicitement le ministre des Transports de tenir compte de facteurs autres que ceux touchant la navigation dans l'exercice de son pouvoir d'approbation en vertu de l'art. 5 de la Loi. La fonction confiée au ministre en vertu du Décret vient s'ajouter à la responsabilité qu'il a en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, et il ne peut invoquer une interprétation trop étroite des pouvoirs qui lui sont conférés par des lois pour éviter de se conformer au Décret. Il n'existe pas non plus de conflit entre, d'une part, le fait d'exiger, à l'art. 3 du Décret sur les lignes directrices, qu'un examen soit effectué «le plus tôt possible au cours de l'étape de planification et avant de prendre des décisions irrévocables» et, d'autre part, le pouvoir de redressement, prévu au par. 6(4) de la Loi, permettant au ministre d'accorder une approbation après le début des travaux. Ce pouvoir constitue une exception à la règle générale énoncée à l'art. 5 de la Loi selon laquelle il faut obtenir une approbation avant le début de la construction et, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'accorder une approbation après le début des travaux, rien n'empêche le ministre d'appliquer le Décret.

L'applicabilité du Décret sur les lignes directrices

L'application du Décret sur les lignes directrices n'est pas restreinte aux «nouveaux projets, programmes et activités fédéraux»; le Décret ne reçoit pas application chaque fois qu'un projet peut comporter des répercussions environnementales sur un domaine de compétence fédérale. Il doit toutefois s'agir tout d'abord d'une «proposition» qui vise une «entreprise ou activité à l'égard de laquelle le gouvernement du Canada participe à la prise de décisions». L'interprétation qu'il faut donner à l'expression «participe à la prise de décisions» est que le gouvernement fédéral, se trouvant dans un domaine relevant de sa compétence en vertu de l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, doit avoir une obligation positive de réglementation en vertu d'une loi fédérale relativement à l'entreprise ou à l'activité proposée. L'expression «participe à la prise de décisions» dans la définition du terme «proposition» signifie une obligation légale et ne devrait pas être interprétée comme ayant trait à des questions relevant généralement de la compétence fédérale. Si cette obligation existe, il s'agit alors de déterminer qui est le «ministère responsable» en la matière, puisque c'est ce ministère qui exerce le «pouvoir de

thus responsible for initiating the process under the Guidelines Order.

The Oldman River Dam project falls within the ambit of the Guidelines Order. The project qualifies as a proposal for which the Minister of Transport alone is the "initiating department" under s. 2 of the Order. The *Navigable Waters Protection Act*, in particular s. 5, places an affirmative regulatory duty on the Minister of Transport. Under that Act there is a legislatively entrenched regulatory scheme in place in which the approval of the Minister is required before any work that substantially interferes with navigation may be placed in, upon, over or under, through or across any navigable water.

The Guidelines Order does not apply to the Minister of Fisheries and Oceans, however, because there is no equivalent regulatory scheme under the *Fisheries Act* which is applicable to this project. The discretionary power to request or not to request information to assist a Minister in the exercise of a legislative function does not constitute a "decision making responsibility" within the meaning of the Order. The Minister of Fisheries and Oceans under s. 37 of the *Fisheries Act* has only been given a limited *ad hoc* legislative power which does not constitute an affirmative regulatory duty.

The scope of assessment under the Guidelines Order is not confined to the particular head of power under which the Government of Canada has a decision-making responsibility within the meaning of the term "proposal". Under the Order, the initiating department which has been given authority to embark on an assessment must consider the environmental effect on all areas of federal jurisdiction. The Minister of Transport, in his capacity of decision maker under the *Navigable Waters Protection Act*, must thus consider the environmental impact of the dam on such areas of federal jurisdiction as navigable waters, fisheries, Indians and Indian lands.

Crown Immunity

Per Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.: The Crown in right of Alberta is bound by the *Navigable Waters Protection Act* by necessary implication. The proprietary right the province may have in the bed of the Oldman River is subject to the public right of navigation, legislative jurisdiction over which has been exclusively vested in Parliament. Alberta requires statutory

décision» à l'égard de la proposition et qui doit donc entamer le processus d'évaluation visé par le Décret sur les lignes directrices.

Le projet de barrage sur la rivière Oldman est visé par le Décret sur les lignes directrices. Il peut être qualifié de proposition dont le ministre des Transports seul est le «ministère responsable» en vertu de l'art. 2 du Décret. La *Loi sur la protection des eaux navigables*, notamment son art. 5, impose une obligation positive de réglementation au ministre des Transports. Cette loi a mis en place un mécanisme de réglementation qui prévoit qu'il est nécessaire d'obtenir l'approbation du ministre avant qu'un ouvrage qui gêne sérieusement la navigation puisse être placé dans des eaux navigables ou sur, sous, au-dessus ou à travers de telles eaux.

Cependant, le Décret sur les lignes directrices ne s'applique pas au ministre des Pêches et des Océans, puisque la *Loi sur les pêches* ne renferme pas de disposition de réglementation équivalente qui serait applicable au projet. Le fait que le ministre possède le pouvoir discrétionnaire de demander des renseignements visant à l'aider dans l'exercice d'une fonction législative ne signifie pas qu'il «participe à la prise de décisions» au sens du Décret. Le ministre des Pêches et des Océans a, en vertu de l'art. 37 de la *Loi sur les pêches*, un pouvoir législatif spécial limité qui ne constitue pas une obligation positive de réglementation.

L'étendue de l'évaluation en vertu du Décret sur les lignes directrices n'est pas limitée au domaine particulier de compétence à l'égard duquel le gouvernement du Canada participe à la prise de décisions au sens du terme «proposition». En vertu du Décret, le ministère responsable qui a reçu le pouvoir de procéder à l'évaluation doit tenir compte des répercussions environnementales dans tous les domaines de compétence fédérale. Le ministre des Transports, à titre de décideur en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, doit examiner les incidences environnementales du barrage sur les domaines de compétence fédérale, comme les eaux navigables, les pêcheries, les Indiens et les terres indiennes.

L'immunité de la Couronne

Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Iacobucci: La Couronne du chef de l'Alberta est par déduction nécessaire liée par la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Le droit de propriété que la province peut détenir sur le lit de la rivière Oldman est assujéti au droit public de navigation, sur lequel le Parlement exerce une compétence législative exclusive. L'Alberta

authorization from Parliament to erect any obstruction that substantially interferes with navigation in the Oldman River, and the *Navigable Waters Protection Act* is the means by which it must be obtained. The Crown in right of Alberta is bound by the Act, for it is the only practicable procedure available for getting approval. The purpose of the Act would be wholly frustrated if the province was not bound by the Act. The provinces are among the bodies that are likely to engage in projects that may interfere with navigation. Were the Crown in right of a province permitted to undermine the integrity of the essential navigational networks in Canadian waters, the legislative purpose of the *Navigable Waters Protection Act* would effectively be emasculated.

Per Stevenson J. (dissenting): The province of Alberta is not bound by the *Navigable Waters Protection Act*. The Crown is not bound by legislation unless it is mentioned or referred to in the legislation. Here, there are no words in the Act "expressly binding" the Crown and no clear intention to bind "is manifest from the very terms of the statute". As well, the failure to include the Crown would not wholly frustrate the purpose of the Act or produce an absurdity. There are many non-governmental agencies whose activities are subject to the Act and there is thus no emasculation of the Act. If the Crown interferes with a public right of navigation, that wrong is remediable by action. There is no significant benefit in approval under the Act. Tort actions may still lie.

Constitutional Validity of the Guidelines Order

The "environment" is not an independent matter of legislation under the *Constitution Act, 1867*. Understood in its generic sense, it encompasses the physical, economic and social environment and touches upon several of the heads of power assigned to the respective levels of government. While both levels may act in relation to the environment, the exercise of legislative power affecting environmental concerns must be linked to an appropriate head of power. Local projects will generally fall within provincial responsibility, but federal participation will be required if, as in this case, the project impinges on an area of federal jurisdiction.

The Guidelines Order is *intra vires* Parliament. The Order does not attempt to regulate the environmental effects of matters within the control of the province but

doit obtenir l'autorisation législative du Parlement pour construire un ouvrage qui entraverait sérieusement la navigation dans la rivière Oldman; la *Loi sur la protection des eaux navigables* est le mécanisme qu'elle doit utiliser à cette fin. La Couronne du chef de l'Alberta est liée par la Loi, car il s'agit là du seul moyen pratique d'obtenir l'approbation requise. Par ailleurs, si la province n'était pas liée par la Loi, celle-ci serait privée de toute efficacité. Les provinces font partie des organismes susceptibles de participer à des projets qui peuvent obstruer la navigation. Si la Couronne du chef d'une province était habilitée à saper l'intégrité des réseaux essentiels de navigation dans les eaux canadiennes, l'objet de la *Loi sur la protection des eaux navigables* serait, en fait, annihilé.

Le juge Stevenson (dissident): La province d'Alberta n'est pas liée par la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Nul texte législatif ne lie la Couronne, sauf dans la mesure qui y est mentionnée ou prévue. En l'espèce, la Loi ne renferme pas de termes qui «lient expressément» la Couronne et il n'existe pas d'intention claire de la lier qui «ressort du texte même de la loi». En outre, le fait que la Couronne ne soit pas liée ne priverait pas la Loi de toute efficacité ni ne donnerait lieu à une absurdité. Il existe de nombreux organismes non gouvernementaux dont les activités sont régies par la Loi et l'objet de la Loi n'est donc pas annihilé. Si la Couronne porte atteinte à un droit public de navigation, il est possible de la poursuivre en justice. Il n'y a pas d'avantage important lié à l'approbation en vertu de la Loi. Il peut toujours y avoir ouverture à responsabilité civile.

La validité constitutionnelle du Décret sur les lignes directrices

L'«environnement» n'est pas un domaine distinct de compétence législative en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans son sens générique, il englobe l'environnement physique, économique et social touchant plusieurs domaines de compétence attribués aux deux paliers de gouvernement. Bien que les deux paliers puissent œuvrer dans le domaine de l'environnement, l'exercice d'une compétence législative, dans la mesure où elle se rapporte à l'environnement, doit se rattacher au domaine de compétence approprié. Les projets de nature locale relèvent généralement de la compétence provinciale, mais ils peuvent exiger la participation du fédéral dans le cas où ils empiètent sur un domaine de compétence fédérale comme en l'espèce.

Le Décret sur les lignes directrices est *intra vires* du Parlement. Il ne tente pas de réglementer les répercussions environnementales de matières qui relèvent de la

merely makes environmental impact assessment an essential component of federal decision making. The Order is in pith and substance nothing more than an instrument that regulates the manner in which federal institutions must administer their multifarious duties and functions. In essence, the Order has two fundamental aspects. First, there is the substance of the Order dealing with environmental impact assessment to facilitate decision making under the federal head of power through which a proposal is regulated. This aspect of the Order can be sustained on the basis that it is legislation in relation to the relevant subject matters enumerated in s. 91 of the *Constitution Act, 1867*. The second aspect of the Order is its procedural or organizational element that coordinates the process of assessment, which can in any given case touch upon several areas of federal responsibility, under the auspices of a designated decision maker (the "initiating department"). This facet of the Order has as its object the regulation of the institutions and agencies of the Government of Canada as to the manner in which they perform their administrative functions and duties. This is unquestionably *intra vires* Parliament. It may be viewed either as an adjunct of the particular legislative powers involved, or, in any event, be justifiable under the residuary power in s. 91.

The Guidelines Order cannot be used as a colourable device to invade areas of provincial jurisdiction which are unconnected to the relevant heads of federal power. The "initiating department" is only given a mandate to examine matters directly related to the areas of federal responsibility potentially affected. Any intrusion under the Order into provincial matters is merely incidental to the pith and substance of the legislation.

Discretion

Per Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.: The Federal Court of Appeal did not err in interfering with the motions judge's discretion not to grant the remedies sought on the grounds of unreasonable delay and futility. Respondent made a sustained effort, through legal proceedings in the Alberta courts and through correspondence with federal departments, to challenge the legality of the process followed by the province to build the dam and the acquiescence of the appellant Ministers, and there is no evidence that Alberta has suffered any prejudice from any delay in taking the present action. Despite ongoing legal proceedings, the construction of the dam continued. The province was not prepared to

compétence de la province, mais fait simplement de l'évaluation des incidences environnementales un élément essentiel de la prise de décisions fédérales. De par son caractère véritable, le Décret n'est rien de plus qu'un instrument qui régit la façon dont les institutions fédérales doivent gérer leurs diverses fonctions. Essentiellement, le Décret comporte deux aspects fondamentaux. Il y a tout d'abord l'aspect de fond qui porte sur l'évaluation des incidences environnementales, dont l'objet est de faciliter la prise de décisions dans le domaine de compétence fédérale qui régit une proposition. Cet aspect du Décret peut être maintenu au motif qu'il s'agit d'un texte législatif se rapportant aux matières pertinentes énumérées à l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le deuxième aspect est l'élément procédural ou organisationnel coordonnant le processus d'évaluation, qui peut dans un cas donné toucher plusieurs domaines de compétence fédérale, relevant d'un décideur désigné (le «ministère responsable»). Cette facette vise à régler la façon dont les institutions et organismes du gouvernement du Canada exercent leurs fonctions et responsabilités administratives. Cela est indiscutablement *intra vires* du Parlement. Cet aspect peut être considéré comme un pouvoir accessoire de la compétence législative en cause, ou de toute façon, être justifié en vertu du pouvoir résiduel prévu à l'art. 91.

Le Décret sur les lignes directrices ne peut être utilisé comme moyen déguisé d'envahir des champs de compétence provinciale qui ne se rapportent pas aux domaines de compétence fédérale concernés. Le «ministère responsable» n'a que le mandat d'examiner les questions se rapportant directement aux domaines de compétence fédérale concernés. Toute ingérence dans la sphère de compétence provinciale est simplement accessoire au caractère véritable du texte législatif.

Le pouvoir discrétionnaire

Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Iacobucci: La Cour d'appel fédérale n'a pas commis d'erreur en modifiant la décision du juge des requêtes, prise dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de ne pas accorder la réparation sollicitée en raison du retard déraisonnable et de la futilité de la procédure. L'intimée s'est efforcée d'une façon soutenue de contester, dans le cadre des poursuites judiciaires devant les tribunaux de l'Alberta et dans les lettres envoyées aux ministères fédéraux, d'une part, la légalité des mesures prises par l'Alberta relativement à la construction du barrage, et d'autre part, l'acquiescement des ministres appelants; il n'existe pas de preuve que l'Alberta a subi

accede to an environmental impact assessment under the Order until it had exhausted all legal avenues. The motions judge did not weigh these considerations adequately, giving the Court of Appeal no choice but to intervene. Futility was also not a proper ground to refuse a remedy in the present circumstances. Prerogative relief should only be refused on that ground in those few instances where the issuance of a prerogative writ would be effectively nugatory. It is not obvious in this case that the implementation of the Order even at this late stage will not have some influence over the mitigative measures that may be taken to ameliorate any deleterious environmental impact from the dam on an area of federal jurisdiction.

Per Stevenson J. (dissenting): The Federal Court of Appeal erred in interfering with the motions judge's discretion to refuse the prerogative remedy. The court was clearly wrong in overruling his conclusion on the question of delay. The common law has always imposed a duty on an applicant to act promptly in seeking prerogative relief. Given the enormity of the project and the interests at stake, it was unreasonable for the respondent Society to wait 14 months before challenging the Minister of Transport's approval. It is impossible to conclude that Alberta was not prejudiced by the delay. The legal proceedings in the Alberta courts brought by the respondent and others need not have been taken into account by the motions judge. These proceedings were separate and distinct from the relief sought in this case and were irrelevant to the issues at hand. The present action centres on the constitutionality and applicability of the Guidelines Order. It raises new and different issues. In determining whether he should exercise his discretion against the respondent, the motions judge was obliged to look only at those factors which he considered were directly connected to the application before him. Interference with his exercise of discretion is not warranted unless it can be said with certainty that he was wrong in doing what he did. The test has not been met in this case.

Costs

Per Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.:

un préjudice quelconque en raison d'un retard à intenter la présente action. Malgré les contestations judiciaires en cours, la construction du barrage s'est poursuivie. La province n'était pas disposée à consentir à une évaluation des incidences environnementales en vertu du Décret avant l'épuisement de tous les recours légaux. Le juge des requêtes n'a pas suffisamment accordé d'importance à ces considérations, ne laissant à la Cour d'appel d'autre choix que d'intervenir. Le motif de la futilité de la procédure ne pouvait justifier un refus dans les circonstances. On ne devrait refuser la délivrance d'un bref de prérogative pour ce motif que dans les rares cas où sa délivrance serait vraiment inefficace. En l'espèce, il n'est pas évident que l'application du Décret, même à cette étape tardive, n'aura pas un certain effet sur les mesures susceptibles d'être prises pour atténuer toute incidence environnementale néfaste que pourrait avoir le barrage sur un domaine de compétence fédérale.

Le juge Stevenson (dissident): La Cour d'appel fédérale a commis une erreur en modifiant la décision du juge des requêtes, prise dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de ne pas accorder une réparation par voie de bref de prérogative. La cour a clairement commis une erreur en rejetant sa conclusion relativement à la question du retard. La common law a toujours exigé du requérant qu'il agisse avec diligence lorsqu'il sollicite un bref de prérogative. Compte tenu de l'envergure du projet et des intérêts en jeu, il n'était pas raisonnable que la Société intimée attende 14 mois avant de contester l'approbation du ministre des Transports. Il est impossible de conclure que l'Alberta n'a pas subi un préjudice en raison du retard. Le juge des requêtes n'avait pas à tenir compte des procédures judiciaires que l'intimée et d'autres parties avaient entamées devant les tribunaux de l'Alberta. Ces procédures constituaient des recours distincts et différents du redressement sollicité en l'espèce et n'étaient pas pertinentes quant aux questions en litige. La présente action porte sur la constitutionnalité et l'applicabilité du Décret sur les lignes directrices. Il soulève des questions nouvelles et différentes. Pour déterminer s'il devait exercer son pouvoir discrétionnaire contre l'intimée, le juge des requêtes devait examiner seulement les facteurs qui, selon lui, se rattachaient directement à la demande dont il était saisi. On n'est pas justifié de modifier la décision qu'il a prise dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, sauf si l'on peut affirmer avec certitude qu'il a eu tort de procéder ainsi. L'on n'a pas répondu au critère en l'espèce.

Les dépens

Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin

It is a proper case for awarding costs on a solicitor-client basis to the respondent, given the Society's circumstances and the fact that the federal Ministers were joined as appellants even though they did not earlier seek leave to appeal to this Court.

Per Stevenson J. (dissenting): The appellants should not be called upon to pay costs on a solicitor and client basis. There is no justification in departing from our own general rule that a successful party should recover costs on the usual party and party basis. Public interest groups must be prepared to abide by the same principles as apply to other litigants and be prepared to accept some responsibility for the costs.

Cases Cited

By La Forest J.

Referred to: *Canadian Wildlife Federation Inc. v. Canada (Minister of the Environment)*, [1989] 3 F.C. 309 (T.D.), aff'd (1989), 99 N.R. 72; *Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 225; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Martineau v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board*, [1978] 1 S.C.R. 118; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 S.C.R. 401; *Belanger v. The King* (1916), 54 S.C.R. 265; *R. & W. Paul, Ltd. v. Wheat Commission*, [1937] A.C. 139; *Re Gray* (1918), 57 S.C.R. 150; *Daniels v. White*, [1968] S.C.R. 517; *Smith v. The Queen*, [1960] S.C.R. 776; *Environmental Defense Fund, Inc. v. Mathews*, 410 F.Supp. 336 (1976); *Angus v. Canada*, [1990] 3 F.C. 410; *Province of Bombay v. Municipal Corporation of Bombay*, [1947] A.C. 58; *Sparling v. Quebec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*, [1988] 2 S.C.R. 1015; *R. v. Eldorado Nuclear Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 551; *Her Majesty in right of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61; *R. v. Ouellette*, [1980] 1 S.C.R. 568; *In Re Provincial Fisheries* (1896), 26 S.C.R. 444; *Flewelling v. Johnston* (1921), 59 D.L.R. 419; *Orr Ewing v. Colquhoun* (1877), 2 App. Cas. 839; *Attorney-General v. Johnson* (1819), 2 Wils. Ch. 87, 37 E.R. 240; *Wood v. Esson* (1884), 9 S.C.R. 239; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200; *The Queen v. Fisher* (1891), 2 Ex. C.R. 365; *Queddy River Driving Boom Co. v. Davidson* (1883), 10 S.C.R. 222; *Whitbread v. Walley*, [1990] 3 S.C.R. 1273; *Fowler v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 213; *Northwest Falling Contractors Ltd. v. The Queen*,

et Iacobucci: Il s'agit d'un cas où il est approprié d'accorder les dépens comme entre procureur et client à la Société intimée, compte tenu de la situation de cette dernière et du fait que les ministères fédéraux ont été joints comme appelants même s'ils n'avaient pas auparavant présenté une demande d'autorisation de pourvoi à notre Cour.

Le juge Stevenson (dissident): Les appelants ne devraient pas être contraints de payer les dépens comme entre procureur et client. Il n'y a pas de raison de déroger à notre règle générale que la partie qui a gain de cause a droit aux dépens sur la base des frais entre parties. Les groupes d'intérêt public doivent être disposés à se plier aux mêmes principes que les autres plaideurs et accepter une certaine responsabilité quant aux dépens.

Jurisprudence

Citée par le juge La Forest

Arrêts mentionnés: *Fédération canadienne de la faune Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1989] 3 C.F. 309 (1^{re} inst.), conf. (1989), 99 N.R. 72; *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Martineau c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui*, [1978] 1 R.C.S. 118; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401; *Belanger c. The King* (1916), 54 R.C.S. 265; *R. & W. Paul, Ltd. c. Wheat Commission*, [1937] A.C. 139; *Re Gray* (1918), 57 R.C.S. 150; *Daniels c. White*, [1968] R.C.S. 517; *Smith c. The Queen*, [1960] R.C.S. 776; *Environmental Defense Fund, Inc. c. Mathews*, 410 F.Supp. 336 (1976); *Angus c. Canada*, [1990] 3 C.F. 410; *Province of Bombay c. Municipal Corporation of Bombay*, [1947] A.C. 58; *Sparling c. Québec (Caisse de dépôt et placement du Québec)*, [1988] 2 R.C.S. 1015; *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551; *Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61; *R. c. Ouellette*, [1980] 1 R.C.S. 568; *In Re Provincial Fisheries* (1896), 26 R.C.S. 444; *Flewelling c. Johnston* (1921), 59 D.L.R. 419; *Orr Ewing v. Colquhoun* (1877), 2 App. Cas. 839; *Attorney-General c. Johnson* (1819), 2 Wils. Ch. 87, 37 E.R. 240; *Wood c. Esson* (1884), 9 R.C.S. 239; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200; *The Queen c. Fisher* (1891), 2 Ex. C.R. 365; *Queddy River Driving Boom Co. c. Davidson* (1883), 10 R.C.S. 222; *Whitbread c. Walley*, [1990] 3 R.C.S. 1273; *Fowler c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213; *Northwest Falling*

[1980] 2 S.C.R. 292; *Murphyores Incorporated Pty. Ltd. v. Commonwealth of Australia* (1976), 136 C.L.R. 1; *Devine v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 790; *Jones v. Attorney General of New Brunswick*, [1975] 2 S.C.R. 182; *Knox Contracting Ltd. v. Canada*, [1990] 2 S.C.R. 338; *Canadian National Railway Co. v. Courtois*, [1988] 1 S.C.R. 868; *Polylok Corp. v. Montreal Fast Print (1975) Ltd.*, [1984] 1 F.C. 713; *Charles Osenton & Co. v. Johnston*, [1942] A.C. 130; *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561; *Friends of the Oldman River Society v. Alberta (Minister of the Environment)* (1987), 85 A.R. 321; *Friends of Oldman River Society v. Alberta (Minister of the Environment)* (1988), 89 A.R. 339; *Friends of the Old Man River Society v. Energy Resources Conservation Board (Alta.)* (1988), 89 A.R. 280; *Champion v. City of Vancouver*, [1918] 1 W.W.R. 216; *Isherwood v. Ontario and Minnesota Power Co.* (1911), 18 O.W.R. 459.

By Stevenson J. (dissenting)

Alberta Government Telephones v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission), [1989] 2 S.C.R. 225; *Province of Bombay v. Municipal Corporation of Bombay*, [1947] A.C. 58; *Champion v. City of Vancouver*, [1918] 1 W.W.R. 216; *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561; *Polylok Corp. v. Montreal Fast Print (1975) Ltd.*, [1984] 1 F.C. 713; *P.P.G. Industries Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1976] 2 S.C.R. 739; *Syndicat des employés du commerce de Rivière-du-Loup (section Émilio Boucher, C.S.N.) v. Turcotte*, [1984] C.A. 316.

Statutes and Regulations Cited

Act for the better protection of Navigable Streams and Rivers, S.C. 1873, c. 65.
Act for the removal of obstructions, by wreck and like causes, in Navigable Waters of Canada, and other purposes relative to wrecks, S.C. 1874, c. 29.
Act respecting booms and other works constructed in navigable waters whether under the authority of Provincial Acts or otherwise, S.C. 1883, c. 43, s. 1.
Act respecting Bridges over navigable waters, constructed under the authority of Provincial Acts, S.C. 1882, c. 37.
Act respecting certain works constructed in or over Navigable Waters, R.S.C. 1886, c. 92.
Act respecting certain works constructed in or over Navigable Waters, S.C. 1886, c. 35, ss. 1, 7.
Act respecting the Protection of Navigable Waters, R.S.C. 1886, c. 91.

Contractors Ltd. c. La Reine, [1980] 2 R.C.S. 292; *Murphyores Incorporated Pty. Ltd. c. Commonwealth of Australia* (1976), 136 C.L.R. 1; *Devine c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790; *Jones c. Procureur général du Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 R.C.S. 182; *Knox Contracting Ltd. c. Canada*, [1990] 2 R.C.S. 338; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Courtois*, [1988] 1 R.C.S. 868; *Polylok Corp. c. Montreal Fast Print (1975) Ltd.*, [1984] 1 C.F. 713; *Charles Osenton & Co. c. Johnston*, [1942] A.C. 130; *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *Friends of the Oldman River Society c. Alberta (Minister of the Environment)* (1987), 85 A.R. 321; *Friends of Oldman River Society c. Alberta (Minister of the Environment)* (1988), 89 A.R. 339; *Friends of the Old Man River Society c. Energy Resources Conservation Board (Alta.)* (1988), 89 A.R. 280; *Champion c. City of Vancouver*, [1918] 1 W.W.R. 216; *Isherwood c. Ontario and Minnesota Power Co.* (1911), 18 O.W.R. 459.

^d Citée par le juge Stevenson (dissident)

Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), [1989] 2 R.C.S. 225; *Province of Bombay c. Municipal Corporation of Bombay*, [1947] A.C. 58; *Champion c. City of Vancouver*, [1918] 1 W.W.R. 216; *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *Polylok Corp. c. Montreal Fast Print (1975) Ltd.*, [1984] 1 C.F. 713; *P.P.G. Industries Canada Ltd. c. Procureur général du Canada*, [1976] 2 R.C.S. 739; *Syndicat des employés du commerce de Rivière-du-Loup (section Émilio Boucher, C.S.N.) c. Turcotte*, [1984] C.A. 316.

Lois et règlements cités

^g *Acte à l'effet d'autoriser la corporation de la ville d'Emerson à construire un pont libre pour les voyageurs et le trafic sur la rivière Rouge, dans la province du Manitoba*, S.C. 1880, ch. 44.
^h *Acte à l'effet de mieux protéger les cours d'eau et rivières navigables*, S.C. 1873, ch. 65.
Acte concernant certaines constructions dans et sur les eaux navigables, S.C. 1886, ch. 35, art. 1, 7.
Acte concernant certaines constructions dans et sur les eaux navigables, S.R.C. 1886, ch. 92.
Acte concernant la protection des eaux navigables, S.C. 1886, ch. 36.
Acte concernant la protection des eaux navigables, S.R.C. 1886, ch. 91.
^j *Acte concernant les bômes et autres ouvrages établis en eaux navigables soit sous l'autorité d'actes provinciaux soit autrement*, S.C. 1883, ch. 43, art. 1.

- Act respecting the protection of Navigable Waters*, S.C. 1886, c. 36.
- Act to authorize the Corporation of the Town of Emerson to construct a Free Passenger and Traffic Bridge over the Red River in the Province of Manitoba*, S.C. 1880, c. 44.
- Alberta Rules of Court*, Alta. Reg. 390/68, r. 753.11(1) [en. Alta. Reg. 457/87, s. 3].
- Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, art. 835.1.
- Constitution Act, 1867*, ss. 91 "preamble", 91(10), (29), 92(10)(a), 92A.
- Department of the Environment Act*, R.S.C., 1985, c. E-10, ss. 4, 5, 6.
- Department of Fisheries and Oceans Act*, R.S.C., 1985, c. F-15.
- Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467, ss. 2 "initiating department", "proponent", "proposal", 3, 4, 6, 8, 10, 12, 14, 25.
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 28(2).
- Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14, ss. 35, 37, 40.
- International River Improvements Act*, R.S.C., 1985, c. I-20.
- Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, ss. 2(1), 17.
- Judicial Review Procedure Act*, R.S.B.C. 1979, c. 209, s. 11.
- Judicial Review Procedure Act*, R.S.O. 1990, c. J.1, s. 5.
- National Transportation Act, 1987*, R.S.C., 1985 (3rd Suppl.), c. 28, s. 3.
- Navigable Waters' Protection Act*, R.S.C. 1906, c. 115.
- Navigable Waters Protection Act*, R.S.C., 1985, c. N-22, ss. 4, 5, 6, 21, 22.
- Railway Act*, R.S.C., 1985, c. R-3.
- Acte concernant les ponts établis en vertu d'actes provinciaux sur des eaux navigables*, S.C. 1882, ch. 37.
- Acte pour pourvoir à l'enlèvement d'obstructions provenant de naufrages et autres causes semblables dans les rivières navigables du Canada, et pour d'autres objets relatifs aux naufrages*, S.C. 1874, ch. 29.
- Alberta Rules of Court*, Alta. Reg. 390/68, art. 753.11(1) [ad. Alta. Reg. 457/87, art. 3.]
- Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, art. 835.1.
- Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467, art. 2 «ministère responsable», «promoteur», «proposition», 3, 4, 6, 8, 10, 12, 14, 25.
- Judicial Review Procedure Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 209, art. 11.
- Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91 «préambule», 91(10), (29), 92(10)a), 92A.
- Loi de 1987 sur les transports nationaux*, L.R.C. (1985), ch. 28 (3^e suppl.), art. 3.
- Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 2(1), 17.
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 28(2).
- Loi sur la procédure de révision judiciaire*, L.R.O. 1990, ch. J.1, art. 5.
- Loi sur la protection des eaux navigables*, L.R.C. (1985), ch. N-22, art. 4, 5, 6, 21, 22.
- Loi de la protection des eaux navigables*, S.R.C. 1906, ch. 115.
- Loi sur le ministère de l'Environnement*, L.R.C. (1985), ch. E-10, art. 4, 5, 6.
- Loi sur le ministère des Pêches et des Océans*, L.R.C. (1985), ch. F-15.
- Loi sur les chemins de fer*, L.R.C. (1985), ch. R-3.
- Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux*, L.R.C. (1985), ch. I-20.
- Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 35, 37, 40.

Authors Cited

- Canada. Canadian Council of Resource and Environment Ministers. *Report of the National Task Force on Environment and Economy*, September 24, 1987.
- Canada. Law Reform Commission. *Constitutional Jurisdiction in Relation to Environmental Law*. Unpublished paper prepared by Marie E. Hatherly, 1984.
- Cotton, Roger and D. Paul Emond. "Environmental Impact Assessment". In John Swaigen, ed., *Environmental Rights in Canada*. Toronto: Butterworths, 1981, 245.

Doctrines citées

- Canada. Commission de réforme du droit. *Constitutional Jurisdiction in Relation to Environmental Law*. Document non publié rédigé par Marie E. Hatherly, 1986.
- Canada. Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement. *Rapport du Groupe de Travail national sur l'environnement et l'économie*, 24 septembre 1987.
- Cotton, Roger et D. Paul Emond. «Environmental Impact Assessment». In John Swaigen, ed., *Environ-*

- De Smith, S. A. *Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed. By J. M. Evans. London: Stevens & Sons Ltd., 1980.
- Dussault, René and Louis Borgeat. *Administrative Law: A Treatise*, 2nd ed., vols. 1 and 4. Translated by Murray Rankin. Toronto: Carswell, 1985-1990.
- Emond, D. P. *Environmental Assessment Law in Canada*. Toronto: Emond-Montgomery Ltd., 1978.
- Emond, Paul. "The Case for a Greater Federal Role in the Environmental Protection Field: An Examination of the Pollution Problem and the Constitution" (1972), 10 *Osgoode Hall L.J.* 647.
- Gibson, Dale. "Constitutional Jurisdiction over Environmental Management in Canada" (1973), 23 *U.T.L.J.* 54.
- Gillespie, Colin J. "Enforceable Rights from Administrative Guidelines?" (1989-1990), 3 *C.J.A.L.P.* 204.
- Hogg, Peter W. *Liability of the Crown*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1989.
- Jeffery, Michael I. *Environmental Approvals in Canada*. Toronto: Butterworths, 1989.
- Jones, David Phillip and Anne S. de Villars. *Principles of Administrative Law*. Toronto: Carswell, 1985.
- La Forest, Gérard V. *Water Law in Canada*. Ottawa: Information Canada, 1973.
- mental Rights in Canada. Toronto: Butterworths, 1981, 245.
- De Smith, S. A. *Judicial Review of Administrative Action*, 4th ed. By J. M. Evans. London: Stevens & Sons Ltd., 1980.
- Dussault, René et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. I et III. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 1984-1989.
- Emond, D. P. *Environmental Assessment Law in Canada*. Toronto: Emond-Montgomery Ltd., 1978.
- Emond, Paul. «The Case for a Greater Federal Role in the Environmental Protection Field: An Examination of the Pollution Problem and the Constitution» (1972), 10 *Osgoode Hall L.J.* 647.
- Gibson, Dale. «Constitutional Jurisdiction over Environmental Management in Canada» (1973), 23 *U.T.L.J.* 54.
- Gillespie, Colin J. «Enforceable Rights from Administrative Guidelines?» (1989-1990), 3 *C.J.A.L.P.* 204.
- Hogg, Peter W. *Liability of the Crown*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1989.
- Jeffery, Michael I. *Environmental Approvals in Canada*. Toronto: Butterworths, 1989.
- Jones, David Phillip et Anne S. de Villars. *Principles of Administrative Law*. Toronto: Carswell, 1985.
- La Forest, Gérard V. *Water Law in Canada*. Ottawa: Information Canada, 1973.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1990] 2 F.C. 18, 68 D.L.R. (4th) 375, [1991] 1 W.W.R. 352, 108 N.R. 241, 76 Alta. L.R. (2d) 289, 5 C.E.L.R. (N.S.) 1, reversing a judgment of the Trial Division, [1990] 1 F.C. 248, [1990] 2 W.W.R. 150, 30 F.T.R. 108, 70 Alta. L.R. (2d) 289, 4 C.E.L.R. (N.S.) 137. Appeal dismissed, with the exception that there should be no order in the nature of mandamus directing the Minister of Fisheries and Oceans to comply with the federal environmental guidelines order. Stevenson J. is dissenting.

D. R. Thomas, Q.C., T. W. Wakeling and G. D. Chipeur, for the appellant Her Majesty the Queen in right of Alberta.

E. R. Sojonky, Q.C., B. J. Saunders and J. de Pencier, for the appellants the Minister of Transport and the Minister of Fisheries and Oceans.

B. A. Crane, Q.C., for the respondent.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1990] 2 C.F. 18, 68 D.L.R. (4th) 375, [1991] 1 W.W.R. 352, 108 N.R. 241, 76 Alta. L.R. (2d) 289, 5 C.E.L.R. (N.S.) 1, qui a infirmé un jugement de la Section de première instance, [1990] 1 C.F. 248, [1990] 2 W.W.R. 150, 30 F.T.R. 108, 70 Alta. L.R. (2d) 289, 4 C.E.L.R. (N.S.) 137. Pourvoi rejeté, sauf qu'il ne sera pas délivré de bref de la nature d'un *mandamus* ordonnant au ministre des Pêches et des Océans de se conformer aux lignes directrices fédérales en matière d'environnement. Le juge Stevenson est dissident.

D. R. Thomas, c.r., T. W. Wakeling et G. D. Chipeur, pour l'appelante Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta.

E. R. Sojonky, c.r., B. J. Saunders et J. de Pencier, pour les appelants le ministre des Transports et le ministre des Pêches et des Océans.

B. A. Crane, c.r., pour l'intimée.

J.-K. Samson and *A. Gingras*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

P. H. Blanchet, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

G. E. Hannon, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

G. H. Copley, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

R. G. Richards, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

B. G. Welsh, for the intervener the Attorney General of Newfoundland.

R. A. Kasting and *J. Donihee*, for the intervener the Minister of Justice of the Northwest Territories.

P. W. Hutchins, *D. H. Soroka* and *F. S. Gertler*, for the intervener the National Indian Brotherhood/Assembly of First Nations.

J. J. Gill, for the interveners the Dene Nation and the Metis Association of the Northwest Territories, and the Native Council of Canada (Alberta).

G. J. McDade and *J. B. Hanebury*, for the interveners the Sierra Legal Defence Fund, the Canadian Environmental Law Association, the Sierra Club of Western Canada, the Cultural Survival (Canada), and the Friends of the Earth.

M. W. Mason, for the intervener the Alberta Wilderness Association.

The judgment of Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ. was delivered by

LA FOREST J.—The protection of the environment has become one of the major challenges of our time. To respond to this challenge, governments and international organizations have been engaged in the creation of a wide variety of legis-

J.-K. Samson et *A. Gingras*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

P. H. Blanchet, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

G. E. Hannon, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

G. H. Copley, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

R. G. Richards, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

B. G. Welsh, pour l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve.

R. A. Kasting et *J. Donihee*, pour l'intervenant le ministre de la Justice des Territoires du Nord-Ouest.

P. W. Hutchins, *D. H. Soroka* et *F. S. Gertler*, pour l'intervenante la Fraternité des Indiens du Canada/l'Assemblée des Premières Nations.

J. J. Gill, pour les intervenants la Nation dénée et l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest, et le Conseil national des autochtones du Canada (Alberta).

G. J. McDade et *J. B. Hanebury*, pour les intervenants le Sierra Legal Defence Fund, l'Association canadienne du droit de l'environnement, le Sierra Club of Western Canada, Survie culturelle (Canada), et les Amis de la Terre.

M. W. Mason, pour l'intervenante l'Alberta Wilderness Association.

Version française du jugement du juge en chef Lamer et des juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Iacobucci rendu par

LE JUGE LA FOREST—La protection de l'environnement est devenue l'un des principaux défis de notre époque. Pour y faire face, les gouvernements et les organismes internationaux ont participé à la création d'un éventail important de