

T-3536-81

T-3536-81

The Dene Nation and The Metis Association of the Northwest Territories (Plaintiffs)

v.

The Queen (Defendant)

Trial Division, Dubé J.—Ottawa, June 8 and 9, 1982.

Practice — Parties — Application for joinder as party defendant — Rights of licensee affected by decision — Court has no jurisdiction where Act supports no cause of action against proposed defendant — Application dismissed — Federal Court Rule 1716(2)(b) — Northern Inland Waters Act, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 28 — Northern Inland Waters Regulations, C.R.C., c. 1234, s. 11.

This is an application by Esso Resources Canada Limited for an order adding the corporation as party defendant in the action. Plaintiffs are seeking a declaration that sections of the *Northern Inland Waters Act* are *ultra vires*. Applicant contends that the relief sought would affect its rights to water used in the production of oil acquired under impugned sections of the Act.

Held, the application is dismissed. A person can be joined as a party defendant if his legal rights might be affected by the outcome of the case, and if the Court has jurisdiction to entertain the action against the proposed defendant. There must be “existing and applicable federal law” to support such an action. The applicant has not shown under what section of the Act, and for what purpose the plaintiffs could direct proceedings against the applicant. The sole issue is the validity of some sections of the Act and Regulations, and both the applicant and the defendant support the validity of the legislation and of any authorizations, or licences issued thereunder.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Alda Enterprises Limited v. The Queen et al., [1978] 2 F.C. 106 (F.C.T.D.); *McNamara Construction (Western) Limited et al. v. The Queen et al.*, [1977] 2 S.C.R. 654; *Quebec North Shore Paper Company et al. v. Canadian Pacific Limited et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054.

REFERRED TO:

Chitty et al. v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, [1978] 1 F.C. 830 (F.C.T.D.); *Waterside Cargo Cooperative v. National Harbours Board* (1979), 107 D.L.R. (3d) 576 (F.C.T.D.).

APPLICATION.

COUNSEL:

S. T. Goudge, Q.C. for plaintiffs.
No one appearing for defendant.

La Nation dénée et l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest (demandereses)

a c.

La Reine (défenderesse)

Division de première instance, juge Dubé—Ottawa, 8 et 9 juin 1982.

Pratique — Parties — Demande en intervention à titre de défenderesse — Décision portant atteinte aux droits d'un titulaire de licence — Incompétence de la Cour lorsque la Loi n'autorise aucun recours contre un défendeur éventuel — Demande rejetée — Règle 1716(2)(b) de la Cour fédérale — Loi sur les eaux intérieures du Nord, S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 28 — Règlement sur les eaux intérieures du Nord, C.R.C., chap. 1234, art. 11.

Esso Resources Canada Limited demande à intervenir à titre de défenderesse à l'action. Les demanderesses sollicitent un jugement déclaratoire portant que certains articles de la *Loi sur les eaux intérieures du Nord* sont *ultra vires*. La requérante soutient que le redressement demandé porterait atteinte à ses droits sur les eaux qu'elle utilise dans la production d'hydrocarbures, droits qu'elle a obtenus en vertu des articles contestés de la Loi.

Jugement: la demande est rejetée. Celui qui veut intervenir comme partie défenderesse est admis à le faire si la solution apportée au litige peut porter préjudice à ses droits et si la Cour est compétente à l'égard de ce défendeur éventuel. La procédure doit être appuyée par «l'existence d'une législation fédérale applicable». La requérante n'a pas indiqué quel article de la Loi permettrait aux demanderesses d'ester contre elle et pour quel objet. Le seul point litigieux est la validité de certains articles du Règlement et de la Loi et la requérante comme la défenderesse concluent à la validité de la législation et de toute autorisation ou licence délivrées sur son fondement.

JURISPRUDENCE

g

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Alda Enterprises Limited c. La Reine et autres, [1978] 2 C.F. 106 (C.F. 1^{re} inst.); *McNamara Construction (Western) Limited et autre c. La Reine et autres*, [1977] 2 R.C.S. 654; *Quebec North Shore Paper Company et autre c. Canadien Pacifique Limitée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054.

h

DÉCISIONS CITÉES:

Chitty et autres c. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, [1978] 1 C.F. 830 (C.F. 1^{re} inst.); *Waterside Cargo Cooperative c. Le Conseil des ports nationaux* (1979), 107 D.L.R. (3d) 576 (C.F. 1^{re} inst.).

i

DEMANDE.

AVOCATS:

j

S. T. Goudge, c.r. pour les demanderesses.
Personne n'a comparu pour la défenderesse.

R. C. Pittman for applicant, Esso Resources Canada Limited.

R. C. Pittman pour la requérante, Esso Resources Canada Limited.

SOLICITORS:

Cameron, Brewin & Scott, Toronto, for plaintiffs. ^a
Deputy Attorney General of Canada for defendant.
Legal Department, Esso Resources Canada Limited, Calgary, for applicant Esso Resources Canada Limited. ^b

PROCUREURS:

Cameron, Brewin & Scott, Toronto, pour les demandereses.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.
Contentieux d'Esso Resources Canada Limited, Calgary, pour la requérante Esso Resources Canada Limited.

The following are the reasons for order rendered in English by

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

DUBÉ J.: This motion is brought on behalf of Esso Resources Canada Limited of Calgary, Alberta, ("Esso"), for an order pursuant to Rule 1716 or Rule 5 directing that the applicant be added as a party defendant to this action.

LE JUGE DUBÉ: Il s'agit en l'espèce d'une requête présentée au nom de la Esso Resources Canada Limited de Calgary (Alberta) (la «Esso»), sur le fondement de la Règle 1716 ou de la Règle ^d 5, demandant l'autorisation d'intervenir à titre de défenderesse à l'action.

The statement of claim filed on July 6, 1981 seeks a declaration that the creation of the office of controller appointed under the *Northern Inland Waters Act*, R.S.C. 1970 (1st Supp.), c. 28, is *ultra vires* the Governor in Council; that section 11 of the Regulations passed under the said Act is also *ultra vires*; that authorization N3A6-0791 to Esso relative to the construction of causeways, and authorization N3A3-0093 to Esso relating to refinery injection, in the Northwest Territories, allegedly detrimental to the members of the plaintiffs, are illegal and without lawful foundation. ^e

La déclaration, produite le 6 juillet 1981, conclut à un jugement déclaratoire disant que la charge de contrôleur, créée sur le fondement de la *Loi sur les eaux intérieures du Nord*, S.R.C. 1970 (1^{er} Supp.), chap. 28, sortirait des compétences du gouverneur en conseil; que l'article 11 du Règlement adopté sur le fondement de ladite Loi constitue lui aussi un excès de pouvoir; que l'autorisation N3A6-0791 d'Esso relative à la construction de digues, et l'autorisation N3A3-0093 d'Esso relative à l'implantation d'une raffinerie dans les territoires du Nord-Ouest, qui prétendument causeraient préjudice aux membres des demandereses, sont illicites et sans fondement légal. ^f

By way of an affidavit in support of the motion Esso's project manager says that the water used pursuant to the said authorizations is critical to Esso in the production of oil by water flood, that the water so used does not have any detrimental effect upon the plaintiff associations, and that Esso has a vital interest in protecting its rights and in disputing such alleged detrimental effect to the plaintiffs. ^g

Par déposition sous serment fournie à l'appui de la requête, le directeur de projets de la Esso prétend que les eaux utilisées en vertu desdites autorisations sont essentielles à la Esso dans la production d'hydrocarbures par injection d'eau, que les eaux ainsi utilisées n'ont aucun effet préjudiciable pour les associations demandereses et qu'il y a un intérêt vital pour la Esso à protéger ses droits et à contester semblable effet prétendument préjudiciable pour les demandereses. ^h

Under Rule 1716(2)(b) the Court may at any stage of an action order any person, who ought to have been joined as a party or whose presence before the Court is necessary to ensure that all ⁱ

Selon la Règle 1716(2)b), la Cour peut, en tout état de cause, ordonner l'intervention de toute partie qui aurait dû être jointe à l'instance ou dont la présence devant la Cour est nécessaire pour

matters and dispute in the action may be effectually and completely determined, to be added as a party. The defendant Her Majesty The Queen was not represented at the hearing of this motion but her solicitor informed Esso's counsel that she would consent to the order joining the applicant as defendant.

A person seeking to be joined as a party defendant to an action ought to be so joined if he can show that some of his legal rights might be affected by the outcome of the case, and if the Court has jurisdiction in the matter over the proposed defendant. Of course, the mere consent of the applicant to be joined and the agreement of the defendant does not create jurisdiction where none exists.

At the outset of the hearing of this application I expressed grave doubts that this Court would have jurisdiction to entertain this action by the plaintiffs against Esso. While this Court undoubtedly has the competence to hear an action against the Queen in right of Canada seeking a determination as to whether or not certain sections of the *North-ern Inland Waters Act* or Regulations passed thereunder are *ultra vires*, it does not follow that subjects may take action against one another under the provisions of that Act before the Federal Court of Canada. In *Alda Enterprises Limited v. The Queen et al.*¹ my brother Collier J. held that while the plaintiff may have had an action for damages against the Crown before this Court, it did not show that its proceedings against the Town of Faro were supported by "existing and applicable federal law" and therefore could not obtain a judgment against the Town. He suggested a very practical test to determine the question of jurisdiction over one particular defendant [at pages 110-111]:

A sometimes useful test to apply in approaching the question of jurisdiction is to see whether this Court would have jurisdiction if the claim advanced against one particular defendant stood alone and was not joined in an action against other defendants over whom there properly is jurisdiction. When that test is used here in respect of the plaintiff's claim against the

¹ *Alda Enterprises Limited v. The Queen, Commissioner of the Yukon Territory, Government of the Yukon Territory, and Town of Faro and Cyprus Anvil Mining Corporation*, [1978] 2 F.C. 106 (F.C.T.D.).

assurer une solution complète et effective de toutes les questions en litige. Sa Majesté la Reine, qui est défenderesse, n'était pas représentée à l'instruction de la requête mais son avocat a fait savoir au procureur de la Esso qu'elle consentait à l'intervention de la requérante comme défenderesse.

Celui qui veut intervenir comme défendeur à une action est admis à le faire s'il peut montrer que la solution apportée au litige pourrait porter préjudice à certains de ses droits substantifs et si la Cour est compétente en l'espèce à l'égard de ce défendeur éventuel. Bien entendu, le simple consentement de la requérante à intervenir et l'agrément de la défenderesse ne peuvent à eux seuls attribuer compétence lorsqu'elle n'existe pas.

Dès le début de l'instruction de cette demande, j'ai exprimé des doutes sérieux sur la compétence de notre juridiction de connaître de l'action si les demanderesses l'intentaient contre la Esso. Notre juridiction sans doute est habilitée à connaître d'une action contre la Reine du chef du Canada pour établir si certains articles de la *Loi sur les eaux intérieures du Nord*, ou de son Règlement d'application, ne sont pas des excès de pouvoirs; il ne s'ensuit pas que les sujets de droit privé puissent ester l'un contre l'autre sur le fondement de cette Loi en la Cour fédérale du Canada. Dans l'espèce *Alda Enterprises Limited c. La Reine et autres*¹, mon collègue le juge Collier a jugé que, certes, la demanderesse pouvait engager une action en dommages-intérêts contre la Couronne devant notre juridiction; elle n'avait cependant pas démontré que ces procédures contre la ville de Faro étaient appuyées par «l'existence d'une législation fédérale applicable»; il s'ensuivait qu'elle ne pouvait obtenir jugement contre la ville. Le juge Collier proposa un critère fort pratique pour juger de la compétence à l'égard d'un seul défendeur [aux pages 110 et 111]:

Un critère parfois utile pour trancher une question de compétence consiste à se demander si la Cour serait compétente si l'action était intentée contre un seul des défendeurs au lieu d'être greffée à une action contre d'autres défendeurs qui sont à bon droit soumis à la compétence de la Cour. Dans le cas de la réclamation de la défenderesse à l'encontre de la ville de Faro,

¹ *Alda Enterprises Limited c. La Reine, le Commissaire du territoire du Yukon, le gouvernement du territoire du Yukon et la ville de Faro et Cyprus Anvil Mining Corporation*, [1978] 2 C.F. 106 (C.F. 1^{re} inst.).

Town of Faro, the answer must be, No. Mr. Parker frankly conceded that answer. He said that, in those circumstances, jurisdiction would lie with the Supreme Court of the Yukon Territory. I assume the applicable law then would be the statutory and common law of the territory.

In *Waterside Cargo Cooperative v. National Harbours Board*² the Court refused to join a party as defendant to an action where no cause of action based on federal law can be asserted against it. Collier J. underlined that there was no procedure under the *Federal Court Rules* whereby persons whose rights may be affected, but against whom no cause of action lies, can be added as a party defendant³.

In the course of the hearing, counsel for Esso referred to *Chitty et al. v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*⁴. That was also an application for an order adding a defendant (actually two defendants) to an action. The action had been launched by members of a community association for a declaration that the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11 does not allow the CRTC to decide on applications for transfer of control over cable television licenses. The applicants claimed that the declaratory relief sought by the plaintiffs, if granted, would seriously affect their legal rights and, in effect, would subject their licenses to challenges by the plaintiffs and others. The jurisdictional aspect of the matter was not raised and I held that, in order to ensure that the action be effectually and completely determined, the two applicants be joined as parties defendant in the action.

² (1979), 107 D.L.R. (3d) 576 (F.C.T.D.).

³ Counsel for the applicant invoked Rule 5 (the gap rule) but did not show that the Northwest Territories Rules of Court [*The Supreme Court Rules*, SOR/79-768] provided such a procedure. Northwest Territories Rule 48 is substantially similar to our Rule 1716.

⁴ *Stephen Chitty, Dorothea Atwater, Wayne Kerr, Sharron Lang, David Coulson, Ulla Sorrenson, Peter Hay and The Canadian Broadcasting League v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1978] 1 F.C. 830 (F.C.T.D.).

si ce critère est utilisé, la réponse doit être non. En toute franchise, M^e Parker accepte cette réponse. En de telles circonstances, d'après lui, la compétence reviendrait à la Cour suprême du Yukon. Je présume que le droit applicable alors serait les lois et la *common law* du territoire.

a

Dans l'espèce *Waterside Cargo Cooperative c. Le Conseil des ports nationaux*², la Cour refusa une intervention à titre de partie défenderesse parce qu'aucune cause de demande fondée sur le droit fédéral ne pouvait être prouvée. Le juge Collier souligna qu'il n'existait en vertu des *Règles de la Cour fédérale* aucune procédure autorisant l'intervention comme partie défenderesse de ceux dont les droits, certes, pouvaient subir un préjudice, mais contre lesquels n'existait aucune cause de demande³.

b

c

d

e

f

g

h

Au cours de l'instruction, l'avocat de la Esso s'est référé à l'espèce *Chitty et autres c. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*⁴. Était en cause là aussi la demande d'intervention d'une défenderesse (en réalité de deux défenderesses) à l'instance. L'action a été intentée par des membres d'une association communautaire qui voulaient obtenir un jugement déclaratoire qui aurait dit que la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11, ne permettait pas au CRTC de connaître des demandes de transfert de contrôle portant sur des licences de télévision par câble. Les requérantes soutenaient que le jugement déclaratoire auquel concluaient les demandeurs, s'il était accordé, leur porterait un préjudice sérieux car les demandeurs ou des tiers pourraient en fait contester leurs licences. La question de la compétence ne fut pas soulevée; je décidai qu'afin d'assurer une solution complète et effective du litige, les deux requérantes seraient mises en cause comme parties défenderesses.

² (1979), 107 D.L.R. (3d) 576 (C.F. 1^{re} inst.).

³ L'avocat de la requérante a invoqué la Règle 5 (la règle des lacunes) mais n'a pu démontrer que les Règles de la Cour des territoires du Nord-Ouest [*Règles de la Cour suprême*, DORS/79-768] prévoyait semblable procédure. La Règle 48 des territoires du Nord-Ouest est essentiellement semblable à notre Règle 1716.

⁴ *Stephen Chitty, Dorothea Atwater, Wayne Kerr, Sharron Lang, David Coulson, Ulla Sorrenson, Peter Hay et la Ligue canadienne de la radiodiffusion c. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1978] 1 C.F. 830 (C.F. 1^{re} inst.).

That decision was made before the full impact of two Supreme Court of Canada decisions affecting the jurisdiction of the Federal Court, namely *McNamara Construction (Western) Limited et al. v. The Queen et al.*⁵ and *Quebec North Shore Paper Company et al. v. Canadian Pacific Limited et al.*⁶, both of which decisions were raised by counsel in the *Alda* case. The gist of the Supreme Court decisions is that there must be "existing and applicable federal law" which can be invoked to support any proceedings before this Court. Had the matter been raised in the *Chitty* case, one might have argued that the *Broadcasting Act* was sufficient federal legislation to support an action against the CRTC and the two parties licensed under that Act.

The question here is whether the *Northern Inland Waters Act* is sufficient federal legislation to support an action, not only against the Queen with a view to obtain certain declarations as to the validity of some sections of the Act and the Regulations, but also against a licensee, such as Esso, under the Act. In other words, could the Dene Nation and the Metis Association properly launch an action in this Court against Esso, apart from any action they may have against the Queen? Esso has certainly not shown to my satisfaction under what section of the Act, and for what purpose, the plaintiffs could direct any such proceedings against Esso⁷. The sole issue that will be determined at the trial of this action will be the validity of some sections of the Regulations and the Act. On that issue the interests of Esso are not different from those of Her Majesty The Queen: both sup-

⁵ *McNamara Construction (Western) Limited and Fidelity Insurance Company of Canada and Her Majesty The Queen and J. Stevenson & Associates and Stevenson, Raines, Barrett, Hutton, Seaton & Partners and Lockerbie & Hole Western Limited and J. Stevenson & Associates and Stevenson, Raines, Barrett, Hutton, Seaton & Partners and Her Majesty The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654.

⁶ *Quebec North Shore Paper Company and Quebec and Ontario Transportation Company Limited and Canadian Pacific Limited and Incan Ships Limited*, [1977] 2 S.C.R. 1054.

⁷ The Act creates offences with respect to persons who violate certain sections thereof, but subsection 37(2) provides that no civil remedy is suspended or affected by reason of those offences. Any such civil remedy would be dispensed by the local courts, not the Federal Court.

Cette décision fut rendue avant les deux arrêts de la Cour suprême du Canada touchant la compétence de la Cour fédérale, soit l'arrêt *McNamara Construction (Western) Limited et autre c. La Reine et autres*⁵ et l'arrêt *Quebec North Shore Paper Company et autre c. Canadien Pacifique Limitée et autre*⁶, que les avocats ont tous deux invoqués dans l'espèce *Alda*. L'essence des arrêts de la Cour suprême, c'est «l'existence d'une législation fédérale applicable» sur laquelle on puisse s'appuyer pour saisir notre juridiction. Le point aurait-il été soulevé dans l'espèce *Chitty* qu'on aurait pu soutenir que la *Loi sur la radiodiffusion* constituait une législation fédérale suffisante pour justifier d'une action contre le CRTC et les deux parties licenciées en vertu de cette Loi.

Il échet d'examiner en l'espèce si la *Loi sur les eaux intérieures du Nord* est une législation fédérale suffisante pour fonder une action, non seulement contre la Reine, en jugements déclaratoires relatifs à la validité de certains articles de la Loi et du Règlement, mais aussi contre une licenciée, telle la Esso, en vertu de cette Loi. En d'autres mots, la Nation dénée et l'Association des Métis peuvent-elles à bon droit engager une action contre la Esso et en saisir notre juridiction, indépendamment de tout droit d'action dont elles disposeraient contre la Reine? La Esso n'a certainement pas réussi à m'indiquer quel article de la Loi permettrait aux demandresses d'ester ainsi contre elle, et pour quel objet⁷. Le seul point litigieux lors de l'instruction de l'action sera la validité de certains articles du Règlement et de la Loi. A cet égard, les intérêts de la Esso ne diffèrent pas de ceux de Sa

⁵ *McNamara Construction (Western) Limited et Fidelity Insurance Company of Canada et Sa Majesté La Reine et J. Stevenson & Associés et Stevenson, Raines, Barrett, Hutton, Seaton & Associés et Lockerbie & Hole Western Limited et J. Stevenson & Associés et Stevenson, Raines, Barrett, Hutton, Seaton & Associés et Sa Majesté La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654.

⁶ *Quebec North Shore Paper Company et Quebec and Ontario Transportation Company Limited et Canadien Pacifique Limitée et Incan Ships Limited*, [1977] 2 R.C.S. 1054.

⁷ Selon la Loi, les contrevenants à certains de ses articles commettent des infractions, mais le paragraphe 37(2) porte qu'aucun recours devant les tribunaux civils n'est suspendu ni atteint du fait de l'existence de ces infractions. Tout recours de ce genre devant les tribunaux civils est du ressort des juridictions locales, non de la Cour fédérale.

port the validity of the legislation and of any authorizations, or licenses, issued thereunder.

This application therefore to join the applicant as defendant is denied with costs.

ORDER

The application is denied with costs.

Majesté la Reine: toutes deux concluent à la validité de la législation et de toute autorisation ou licence délivrée sur son fondement.

" Cette demande en intervention de la requérante à titre de défenderesse est donc rejetée avec dépens.

ORDONNANCE

La demande est rejetée avec dépens.