

Cour d'appel
fédérale



Federal Court
of Appeal

Date : 20110408

**Dossier : A-93-11
A-81-11**

Référence : 2011 CAF 129

**CORAM : LE JUGE EVANS
LA JUGE DAWSON
LA JUGE TRUDEL**

A-93-11

ENTRE :

VALE CANADA LIMITED

appelante

et

**SANDY POND ALLIANCE TO PROTECT CANADIAN WATERS INC. et
SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA
REPRÉSENTÉE PAR LE PROCUREUR GÉNÉRAL**

intimées

et

**L'ASSOCIATION MINIÈRE DU CANADA et MINING ASSOCIATION OF
BRITISH COLUMBIA**

intervenantes

A-81-11

ENTRE :

**L'ASSOCIATION MINIÈRE DU CANADA ET MINING ASSOCIATION OF
BRITISH COLUMBIA**

appelantes

et

**SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA
REPRÉSENTÉE PAR LE PROCUREUR GÉNÉRAL**

intimée

et

SANDY POND ALLIANCE TO PROTECT CANADIAN WATERS

intimée

et

VALE INCO LTD.

intervenante

Audience tenue à Toronto (Ontario), le 31 mars 2011.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 8 avril 2011.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LA JUGE TRUDEL

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE EVANS
LA JUGE DAWSON**

**Cour d'appel
fédérale**



**Federal Court
of Appeal**

Date : 20110408

**Dossier : A-93-11
A-81-11**

Référence : 2011 CAF 129

**CORAM : LE JUGE EVANS
LA JUGE DAWSON
LA JUGE TRUDEL**

A-93-11

ENTRE :

VALE CANADA LIMITED

appelante

et

**SANDY POND ALLIANCE TO PROTECT CANADIAN WATERS INC. et
SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA
REPRÉSENTÉE PAR LE PROCUREUR GÉNÉRAL**

intimées

et

**L'ASSOCIATION MINIÈRE DU CANADA et MINING ASSOCIATION OF
BRITISH COLUMBIA**

intervenantes

A-81-11

ENTRE :

**L'ASSOCIATION MINIÈRE DU CANADA
ET MINING ASSOCIATION OF BRITISH COLUMBIA**

appelantes

et

**SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA
REPRÉSENTÉE PAR LE PROCUREUR GÉNÉRAL**

intimée

et

SANDY POND ALLIANCE TO PROTECT CANADIAN WATERS

intimée

et

VALE INCO LTD.

intervenante

MOTIFS DU JUGEMENT

LA JUGE TRUDEL

Introduction

[1] Il s'agit de deux appels d'une ordonnance rendue par la Cour fédérale (2011 CF 158, juge Heneghan (la juge des requêtes), le 10 février 2011) accueillant en partie les requêtes en autorisation d'intervenir dans la demande de contrôle judiciaire de Sandy Pond Alliance to Protect Canadian Waters Inc. (SP Alliance) présentées par les appelantes. Sa Majesté la Reine du

Chef du Canada, représentée par le procureur général, est la seule intimée désignée (procureur général). Le procureur général n'a pas pris position dans les requêtes, ni dans les présents appels.

[2] Les appelantes contestent principalement les restrictions imposées par le juge des requêtes sur leur participation dans les procédures à titre d'intervenantes. Plus particulièrement, elles contestent la limite d'un seul témoin expert par intervenante et l'exclusion de leur droit de contre-interroger les témoins et d'interjeter appel de la décision finale.

[3] La seule question devant être tranchée dans le présent appel est de savoir si les intervenantes devraient avoir des droits de participation plus larges dans les procédures de contrôle judiciaire. La Cour ne modifiera pas l'ordonnance discrétionnaire de la Cour fédérale à moins d'être convaincue que la juge des requêtes a mal interprété les faits ou qu'elle a commis une erreur de principe en imposant aux appelantes des conditions quant à leurs droits d'intervention (*Lignes aériennes Canadien International Ltée c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [2010] 1 F.C.R. 226 (C.A.F.), paragraphe 6).

[4] Je propose d'accueillir en partie les deux appels dans des motifs communs puisque les appelantes ont des positions semblables, bien qu'elles soient fondées sur leurs circonstances respectives, que j'analyserai plus loin.

Les parties

[5] Vale Canada Limited (alors Vale Inco Limited) (Vale) est une société minière canadienne qui exerce des activités importantes partout au Canada. Ce qui suscite un intérêt particulier dans le présent appel est son usine de transformation du nickel à Long Harbour, Terre-Neuve-et-Labrador, près de Sandy Pond, laquelle Vale prévoit utiliser à titre de dépôt de résidus miniers.

[6] Pour ce faire, Vale a demandé les autorisations gouvernementales nécessaires, comme l'exigent les articles 5 et 27.1 du *Règlement sur les effluents des mines de métaux*, DORS/2002-222 (le Règlement), édicté conformément à la *Loi sur les pêches*, L.R.C., 1985, ch. F-14 (la *Loi sur les pêches*).

[7] Vale a réussi à faire ajouter Sandy Pond à l'annexe 2 du Règlement, lui permettant ainsi de « rejeter – ou [de] permettre que soient rejetés – des stériles ou un effluent, quel que soit le pH de l'effluent ou sa concentration en substances nocives, dans » Sandy Pond (paragraphe 5(1) du Règlement).

[8] Sandy Pond n'a pas encore été convertie ou utilisée comme dépôt de résidus miniers. Vale doit présenter au ministre un plan compensatoire pour approbation dont l'objectif est de « contrebalancer la perte d'habitat du poisson consécutive au rejet de substances nocives dans » Sandy Pond (paragraphe 27.1(2) du Règlement).

[9] L'Association minière du Canada (l'AMC) représente la plupart des activités minières figurant à l'annexe 2 du Règlement, ainsi que les sociétés minières qui cherchent, comme Vale l'a fait, à ajouter des « eaux et lieux » à l'annexe 2 (alinéa 5(1)a) du Règlement).

[10] La Mining Association of British Columbia (MABC) représente plusieurs sociétés minières dans cette province et partout dans le monde (paragraphe 21 des motifs).

[11] SP Alliance est une société sans but lucratif enregistrée en vertu des lois de Terre-Neuve-et-Labrador visant, notamment, à protéger et à conserver les eaux canadiennes et leurs écosystèmes (paragraphe 3 des motifs).

[12] SP Alliance appuie l'ordonnance ci-dessous, alléguant que les appelantes ne saisissent pas l'objet de leur demande de contrôle judiciaire, laquelle vise à obtenir une déclaration portant que l'annexe 2 et les articles 5 et 27.1 du Règlement sont illégaux, qu'ils excèdent le pouvoir du gouverneur en conseil et qu'ils sont donc inopérants parce que contraires aux paragraphes 34(2), 36(5) et 38(9) de la *Loi sur les pêches*. La demande soulève donc des questions de droit; si elle est accueillie, une déclaration d'invalidité serait d'application générale. Par conséquent, les circonstances factuelles de Sandy Pond s'avèrent peu, voire aucunement, pertinentes. Elle ajoute que la demande ne vise pas à [TRADUCTION] « perdre du temps à réexaminer les doléances des citoyens qui s'opposent au projet de Vale » à Long Harbour (paragraphe 4 du mémoire de SP Alliance). En conséquence, SP Alliance prétend que les droits de participation accordés par la

Cour fédérale sont justes et plus qu'adéquats pour permettre aux intervenantes de prouver le bien-fondé de leurs prétentions. Je ne suis pas d'accord.

Analyse

[13] Au paragraphe 26 de ses motifs, la juge des requêtes a exposé les six facteurs à prendre en compte dans une requête visant à obtenir le statut d'intervenant, lesquels sont tirés de la décision *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1990] 1 C.F. 74 (paragraphe 12) :

- a. La personne qui se propose d'intervenir est-elle directement touchée par l'issue du litige?
- b. Y a-t-il une question qui est de la compétence des tribunaux ainsi qu'un véritable intérêt public?
- c. S'agit-il d'un cas où il semble n'y avoir aucun autre moyen raisonnable ou efficace de soumettre la question à la Cour?
- d. La position de la personne qui se propose d'intervenir est-elle défendue adéquatement par l'une des parties au litige?
- e. L'intérêt de la justice sera-t-il mieux servi si l'intervention demandée est autorisée?
- f. La Cour peut-elle entendre l'affaire et statuer sur le fond sans autoriser l'intervention?

[14] Après avoir examiné l'application de ces facteurs aux personnes qui se proposent d'intervenir, et après avoir conclu que le point central de la contestation de SP Alliance à l'égard du Règlement était l'inclusion de Sandy Pond à l'annexe 2, la juge des requêtes a accordé l'autorisation d'intervenir, mais a limité les droits de participation des intervenantes. Or, dans ses motifs, elle n'a jamais examiné de façon exhaustive le premier facteur, soit de savoir si les personnes qui se proposent d'intervenir étaient directement touchées par l'issue du litige. Au contraire, la juge des requêtes a décidé à deux reprises de ne pas examiner la question. Au paragraphe 29, elle a affirmé qu'il n'était pas nécessaire de déterminer si Vale était [TRADUCTION] « directement touchée » par la demande de contrôle judiciaire pour trancher sa requête en intervention. Ensuite, au paragraphe 41, elle a appliqué le même raisonnement à toutes les intervenantes.

[15] À la lecture de l'ensemble des motifs, j'estime que la décision de la juge des requêtes de ne pas traiter du premier facteur découle de son appréciation erronée de la réparation recherchée par SP Alliance. Comme je l'explique ci-dessous, le fait d'avoir qualifié les questions soulevées par la demande de contestation constitutionnelle de l'annexe 2, ainsi que des articles 5 et 27.1 du Règlement, semble avoir mené la juge des requêtes sur la mauvaise voie (paragraphe 5 des motifs). Une mauvaise interprétation des observations de Vale s'en est ensuivie.

[16] Aux paragraphes 29 et 30 de ses motifs, la juge des requêtes a résumé la position de Vale comme suit :

[TRADUCTION]

[29] Vale a également fait valoir qu'elle n'est pas « directement touchée » par l'objet de la présente demande de contrôle judiciaire. Elle soutient que si cette demande est accueillie, une déclaration portant que l'article 5, l'article 27.1 et l'annexe 2 du Règlement sont inconstitutionnels, sans effet rétroactif, signifie que son droit d'exploiter le dépôt de résidus miniers à Sandy Ponds sera touché.

[30] Compte tenu de la décision de la Cour suprême du Canada dans *Canada (Procureur général) c. Hislop*, [2007] 1 R.C.S. 429, l'effet rétroactif d'une déclaration d'invalidité constitutionnelle doit être tranché selon les circonstances de chaque cas. Quoi qu'il en soit, suivant mon analyse du reste des critères, il est inutile de déterminer si Vale est « directement touchée » par cette demande de contrôle judiciaire afin de trancher sa requête en intervention.

[17] Cependant, Vale a admis qu'elle n'était pas directement touchée par la demande en présentant un argument à deux volets : (1) si la réparation recherchée n'a pas d'effet rétroactif, Vale n'est pas directement touchée par l'issue du litige parce que toute ordonnance délivrée n'aura aucune incidence sur les autorisations qu'elle a déjà reçues; (2) toutefois, si, contrairement à l'observation principale de Vale, la réparation recherchée a un effet rétroactif, Vale est directement touchée par l'issue du litige (observations écrites de Vale, dossier d'appel, volume 1, onglet 1, page 39).

[18] Lors de l'instruction de ces appels, SP Alliance a confirmé que sa demande soulève une question de validité de la Loi. Si la juge des requêtes avait examiné la question sous cet angle, je suis convaincue qu'elle aurait conclu que Vale et les diverses sociétés minières représentées par l'AMC et la MABC pourraient éventuellement être directement touchées par l'issue du litige étant donné que toute ordonnance accueillant la demande de contrôle judiciaire au motif que le Règlement est *ultra vires* aurait presque certainement eu un effet rétroactif sur les activités

minières de Vale et celles des membres de l'AMC et de la MABC. Des droits d'intervention plus larges se seraient ensuivis.

[19] Les intervenantes m'ont convaincue de la nécessité de deux témoins experts. Un expert spécialisé dans le domaine général du génie civil ou de la géochimie est nécessaire à Vale pour répondre à la prétention de SP Alliance selon laquelle la construction d'un dépôt de résidus miniers artificiel est préférable à l'utilisation d'un plan d'eau naturel. De plus, Vale a besoin de l'aide d'un expert spécialisé dans le domaine général de la biologie halieutique ou de l'écologie des pêches pour répondre aux arguments de SP Alliance concernant l'incidence des activités minières de Vale sur l'écosystème et son plan compensatoire.

[20] Les intérêts de l'AMC et de la MABC vont bien au-delà de Sandy Pond. Un témoin expert abordera les pratiques minières relatives au traitement de l'effluent tandis qu'un autre expert traitera de l'observation de SP Alliance portant que chaque écosystème est généralement unique et qu'une fois détruit, il ne peut être recréé (affidavit de R.J. Gibson, dossier d'appel de Vale, volume 1, onglet 5, page 79).

[21] Il est raisonnable de prévoir que la juge des requêtes devra sopeser des preuves contradictoires. Je suis d'accord avec les appelantes qu'elles devraient être autorisées à contre-interroger les déposants de la demanderesse et de la défenderesse.

[22] Vale prévoit également faire valoir que la demande de contrôle judiciaire a été présentée en dehors des délais prescrits. Cette question n'est pas traitée dans l'ordonnance de la Cour fédérale. Je propose d'accueillir la demande de Vale.

[23] Enfin, les intervenants demandent à la Cour de leur accorder le droit d'interjeter appel de la décision finale qui sera rendue. La juge des requêtes a décidé qu'il était préférable de laisser le juge de première instance trancher cette question. Je ne vois aucune raison d'intervenir.

[24] Cela étant dit, je propose d'accueillir l'appel en partie, chaque partie devant payer ses propres dépens. Une copie des présents motifs sera déposée au dossier de chacun des appels.

[25] Les parties pertinentes de l'ordonnance de la Cour fédérale sont maintenant rédigées comme suit (j'ai souligné les modifications et omis la partie de l'ordonnance qui concerne l'intitulé) :

ORDONNANCE

LA COUR STATUE que :

1. Les requêtes sont accueillies et Vale Inco Ltd. (Vale), l'Association minière du Canada (l'AMC) et la Mining Association of British Columbia (MBAC) obtiennent le statut d'intervenantes pour les motifs suivants :

- (i) les documents seront transmis aux avocats de la demanderesse et de la défenderesse, respectivement, dans un délai de 30 jours suivant la réception de la présente ordonnance;
- (ii) Vale peut déposer un dossier de demande, y compris les affidavits d'un témoin des faits supplémentaire et de deux témoins experts, en plus des affidavits déposés jusqu'à maintenant;
- (iii) L'AMC et la MABC peuvent déposer un dossier de demande, y compris les affidavits d'un témoin des faits supplémentaire et de deux témoins experts, en plus des affidavits déposés jusqu'à maintenant;
- (iv) Les intervenantes ont le droit de participer au contre-interrogatoire des déposants de la demanderesse et de la défenderesse;
- (v) Vale aura le droit de présenter des preuves et des arguments portant sur les questions suivantes :
 - a. l'utilisation de Sandy Pond à titre de dépôt de résidus miniers est un exemple d'un projet qui est conforme à l'objet de la *Loi sur les pêches*;
 - b. comment Sandy Pond a-t-elle été choisie comme dépôt de résidus miniers;
 - c. comment a-t-il été décidé que le Règlement s'appliquerait à l'utilisation de Sandy Pond à titre de dépôt de résidus miniers et pourquoi a-t-il été décidé que Vale devrait demander une modification de ce Règlement;
 - d. la nature et la portée des évaluations environnementales et des consultations publiques menées par Vale relativement à Sandy Pond;

- e. les caractéristiques complètes du plan compensatoire établi par Vale et les raisons expliquant comment il contrebalance adéquatement la perte d'habitat du poisson en raison de l'utilisation de Sandy Pond comme dépôt de résidus miniers;
 - f. le respect des délais pour la demande;
- (vi) L'AMC et la MABC auront le droit de présenter des preuves et des arguments portant sur les questions suivantes :
- a. l'historique des méthodes d'exploitation des mines en ce qui concerne les effluents, et l'évolution des normes dans le temps;
 - b. la nécessité et la nature des résidus et le corpus de recherche ainsi que l'évolution des meilleures pratiques de gestion établies par le Programme de neutralisation des eaux de drainage dans l'environnement minier (NEDEM) et l'initiative Vers le développement minier durable lancée par l'AMC;
 - c. la nature des populations de poissons dans les eaux canadiennes, et la position de la demanderesse portant que chaque population est généralement unique à tous les égards;
 - d. l'opportunité, sur le plan de la sécurité et de la protection de l'environnement, de l'utilisation d'un plan d'eau naturel plutôt qu'une structure artificielle;
- (vii) les intervenantes peuvent faire valoir leurs arguments oralement sous réserve des directives supplémentaires du juge présidant l'audience;
- (viii) les intervenantes ne sont pas autorisées à présenter des requêtes interlocutoires;

- (ix) les intervenantes n'auront pas droit d'interjeter appel de toute ordonnance interlocutoire rendue dans le cadre des présentes procédures;
- (x) les intervenantes peuvent demander au juge président l'audience lors de l'instruction de la présente demande d'entendre une requête visant à donner aux intervenantes le droit d'interjeter appel de la décision finale tranchant la demande de contrôle judiciaire;
- (xi) les intervenantes n'ont pas le droit de réclamer les dépens contre la demanderesse ou la défenderesse et ni la demanderesse ni la défenderesse n'a le droit de demander les dépens contre les intervenantes pour quelque raison que ce soit pour l'ensemble de ces procédures;
- (xii) les intervenantes prendront toutes les mesures nécessaires pour éviter le chevauchement des arguments ou la production de documents en double.

« Johanne Trudel »

j.c.a.

« Je suis d'accord,
John M. Evans, j.c.a. »

« Je suis d'accord,
Eleanor R. Dawson, j.c.a. »

Traduction certifiée conforme
Mélanie Lefebvre, LL.B.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-93-11

**APPEL D'UNE ORDONNANCE RENDUE LE 10 FÉVRIER 2011 PAR LA
JUGE HENEGHAN DE LA COUR FÉDÉRALE, DOSSIER N° T-888-10**

INTITULÉ : L'ASSOCIATION MINIÈRE DU CANADA ET MINING
ASSOCIATION OF BRITISH COLUMBIA
c.
SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA
REPRÉSENTÉE PAR LE PROCUREUR GÉNÉRAL et
SANDY POND ALLIANCE TO PROTECT CANADIAN
WATERS et VALE INCO LTD.

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 31 mars 2011

MOTIFS DU JUGEMENT : LA JUGE TRUDEL

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE EVANS
LA JUGE DAWSON

DATE DES MOTIFS : Le 8 avril 2011

COMPARUTIONS :

Douglas Hamilton
Christopher A. Wayland

POUR L'APPELANTE

Owen Myers

POUR L'INTIMÉE (Sandy Pond Alliance)

James L. Thistle, c.r.

POUR LES INTERVENANTES

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

McCarthy Tétrault
Toronto (Ontario)

POUR L'APPELANTE

Owen Myers
Avocats
St. John's (T.-N.-L.)

POUR L'INTIMÉE (Sandy Pond Alliance)

McInnes Cooper
St. John's (T.-N.-L.)

POUR LES INTERVENANTES

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-81-11

**APPEL D'UNE ORDONNANCE RENDUE LE 10 FÉVRIER 2011 PAR LA
JUGE HENEGHAN DE LA COUR FÉDÉRALE, DOSSIER N° T-888-10**

INTITULÉ : L'ASSOCIATION MINIÈRE DU CANADA ET MINING
ASSOCIATION OF BRITISH COLUMBIA c.
SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA
REPRÉSENTÉE PAR LE PROCUREUR GÉNÉRAL et
SANDY POND ALLIANCE TO PROTECT CANADIAN
WATERS et VALE INCO LTD.

LIEU DE L'AUDIENCE : Toronto (Ontario)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 31 mars 2011

MOTIFS DU JUGEMENT : LA JUGE TRUDEL

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE EVANS
LA JUGE DAWSON

DATE DES MOTIFS : Le 8 avril 2011

COMPARUTIONS :

James L. Thistle, c.r.

POUR LES APPELANTES

Owen Myers

POUR L'INTIMÉE (Sandy Pond
Alliance)

Douglas Hamilton
Christopher A. Wayland

POUR L'INTERVENANTE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

McInnes Cooper
St. John's (T.-N.-L.)

POUR LES APPELANTES

Owen Myers
Avocats
St. John's (T.-N.-L.)

POUR L'INTIMÉE (Sandy Pond
Alliance)

McCarthy Tétrault
Toronto (Ontario)

POUR L'INTERVENANTE