

A-658-01
2003 FCA 197

A-658-01
2003 CAF 197

Canadian Parks and Wilderness Society (*Appellant*)

Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada (*appelante*)

v.

c.

Sheila Copps, Minister of Canadian Heritage and The Thebacha Road Society (*Respondents*)

Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien et The Thebacha Road Society (*intimées*)

INDEXED AS: CANADIAN PARKS AND WILDERNESS SOCIETY v. CANADA (MINISTER OF CANADIAN HERITAGE) (C.A.)

RÉPERTORIÉ: SOCIÉTÉ POUR LA PROTECTION DES PARCS ET DES SITES NATURELS DU CANADA C. CANADA (MINISTRE DU PATRIMOINE CANADIEN) (C.A.)

Court of Appeal, Rothstein, Evans and Malone JJ.A.—
Edmonton, February 6; Ottawa, April 30, 2003.

Cour d'appel, juges Rothstein, Evans et Malone, J.C.A.—
Edmonton, 6 février; Ottawa, 30 avril 2003.

Environment — Minister approving proposal to establish winter road in national park — Decision to approve road made under Canada National Parks Act (CNPA), s. 8(1) — Under Act, s. 8(2), maintenance, restoration of ecological integrity first priority of Minister when considering all aspects of management of parks — Power to approve creation of road in park implied in broad responsibilities conferred on Minister by s. 8(1) — Minister's decision not patently unreasonable on material before her — Not role of reviewing Court to consider whether, given Minister's statutory duty to afford first priority to ecological integrity, assigned too much weight to social, economic factors and too little weight to ecological factors — Rational basis for conclusion proposed road not likely to cause significant adverse environmental effects — National Parks General Regulations, s. 12(1) permitting destruction of flora "for purposes of Park management" — Park management purposes expanded by decision itself so as to include whatever necessary to implement decision.

Environnement — Autorisation de la ministre de construire une route d'hiver dans un parc national — La décision d'autoriser la construction de la route a été prise en vertu de l'art. 8(1) de la Loi sur les parcs nationaux du Canada (LPNC) — En vertu de l'art. 8(2) de la Loi, la préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique sont la première priorité du ministre pour tous les aspects de la gestion des parcs — Le pouvoir d'autoriser la mise en place d'une route dans un parc découle implicitement des larges responsabilités conférées à la ministre par l'art. 8(1) — Au vu des éléments dont la ministre disposait, sa décision n'était pas manifestement déraisonnable — Le rôle de la Cour chargée du contrôle judiciaire n'est pas de savoir si, par rapport au devoir qu'impose la loi à la ministre d'accorder la première priorité à l'intégrité écologique, elle a accordé trop de poids aux facteurs économiques et sociaux et trop peu aux facteurs écologiques — La conclusion que les effets négatifs sur l'environnement ne seraient probablement pas importants avait un fondement rationnel — L'art. 12(1) du Règlement général sur les parcs nationaux autorise la destruction de la flore «aux fins de la gestion du parc» — Les besoins de gestion du Parc sont accrus par suite de la décision elle-même de façon à englober ce qui est nécessaire à la mise en œuvre de la décision.

Administrative law — Judicial Review — Certiorari — Construction of winter road in national park approved by Minister after concluding proposed road not likely to cause significant adverse environmental effects — Minister relying on CNPA, s. 8(1) as legal authority to approve construction of road — Minister's interpretation of s. 8(1) reviewable on standard of correctness — Act, s. 8(2) providing ecological integrity first priority — Patent unreasonableness applicable standard of review as to whether Minister complied with s. 8(2) — Minister's approval of road justifiable decision

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — La ministre a autorisé la construction d'une route d'hiver dans un parc national après avoir conclu que les effets négatifs sur l'environnement ne seraient probablement pas importants — Elle s'est fondée sur l'art. 8(1) de la LPNC pour autoriser la construction de la route — L'interprétation de l'art. 8(1) par la ministre peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire selon la norme de la décision correcte — L'art. 8(2) de la Loi porte que la première priorité est l'intégrité écologique — La norme de contrôle applicable à la question de savoir si la ministre

pursuant to responsibility for administration, management, control of Park.

This was an appeal from a Trial Division decision dismissing an application for judicial review of the approval, by the Minister of Canadian Heritage, of a proposal to establish a winter road in Wood Buffalo National Park. The construction of a road along the route of a previous winter road has been contemplated since the early 1980s, and was accepted in principle in 1984 by the Wood Buffalo National Park Management Plan. Since the proposed road will travel along the route of an abandoned winter road, its construction will result in the destruction of less vegetation than if it were an entirely new road and will leave little permanent trace. It is anticipated that the road will be used principally to connect residents of existing and projected small communities of Aboriginal peoples in and adjacent to the Park. Environmental groups and local residents, including Aboriginal people, are concerned that the road may adversely affect their traplines in the Park. Other individuals, however, support its construction for the economic and social benefits that it is expected to bring to their isolated communities. Objections to the road were also raised by the Canadian Parks and Wilderness Society (CPAWS), the appellant herein. The Minister's decision to approve the construction of the winter road was based on an independent environmental screening assessment. The decision stated that any adverse environmental impact of the road would be insignificant, both because of its design and limited use, and because of the measures that would be taken to monitor and mitigate any unforeseen problems through "adaptive management" techniques. That decision was purportedly made pursuant to subsection 8(1) of the *Canada National Parks Act* (CNPA), which confers on the Minister responsibility for the administration, management and control of the Park, including the administration of the public lands within it. Subsection 8(2) of the CNPA provides that the maintenance or restoration of ecological integrity shall be the first priority of the Minister when considering "all aspects of the management of parks". The Trial Judge held that CNPA, subsection 8(1) provided the necessary legal authority to approve construction of the road; the approval of the road was not inconsistent with the duties imposed by subsection 8(2); and, the approval of the road in the discharge of the Minister's park management responsibilities rendered the destruction of flora in the course of construction "for purposes of Park management". Three issues were raised herein: (1) whether the Minister has the power to approve a road for non-park purposes under subsection 8(1) of the CNPA; (2) whether the Minister's approval of the road was in breach of the statutory requirement that "ecological integrity" shall be the "first priority" of the Minister when considering all aspects of park management; and (3) whether the road is being established "for purposes of Park management" so as

s'est conformée à l'art. 8(2) est celle de la décision manifestement déraisonnable — L'autorisation de la construction de la route par la ministre était justifiable en tant que décision prise dans l'exercice de ses responsabilités pour la gestion des parcs.

Cet appel portait sur la décision de la Section de première instance rejetant une demande de contrôle judiciaire de l'autorisation accordée par la ministre du Patrimoine canadien de construire une route d'hiver dans le parc national Wood Buffalo. La construction d'une route qui suivrait l'emprise d'une ancienne route d'hiver était envisagée depuis le début des années 1980 et elle a reçu une acceptation de principe en 1984 dans le Plan directeur du parc national Wood Buffalo. Comme la route suivra le tracé de la route d'hiver abandonnée, sa construction va détruire moins de végétation que tout nouveau tracé et elle laissera peu de traces permanentes. Il est prévu que la route servira principalement à relier de petites communautés autochtones existantes, ou qu'on se propose d'établir, dans le Parc ou à proximité. Des groupes environnementaux et certains résidents locaux, y compris des Autochtones, s'inquiètent de l'impact négatif que pourrait avoir la route sur leurs territoires de piégeage dans le Parc. Par contre, d'autres personnes appuient le projet, pour obtenir les avantages économiques et sociaux que la route devrait apporter à leurs communautés isolées. La Société pour la protection des parcs et des sites naturels au Canada (SPPSNC), l'appelante en l'espèce, a aussi soulevé des objections. La décision de la ministre d'approuver la construction d'une route d'hiver était fondée sur un examen environnemental préalable indépendant. Cette décision portait que les effets négatifs sur l'environnement seraient peu significatifs, à la fois à cause du tracé de la route et de sa fréquentation limitée, et par suite des mesures de suivi et d'atténuation des problèmes imprévus adoptées dans le cadre d'une stratégie de «gestion adaptative». Cette décision est censée avoir été prise en vertu du paragraphe 8(1) de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (LPNC), qui place les parcs, y compris les terres domaniales qui y sont situées, sous l'autorité de la ministre. Le paragraphe 8(2) de la LPNC prévoit que la préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique sont la première priorité du ministre «pour tous les aspects de la gestion des parcs». Le juge de première instance a conclu que le paragraphe 8(1) de la LPNC constitue l'autorité législative nécessaire pour autoriser la construction de la route; que l'autorisation de construire la route n'était pas incompatible avec l'obligation prévue au paragraphe 8(2); et que la décision de la ministre d'autoriser la construction de la route dans le cadre de sa responsabilité pour la gestion du parc faisait de la destruction de la flore au cours de la construction une activité «aux fins de la gestion du parc». Trois questions se posaient en l'espèce: 1) La ministre a-t-elle le pouvoir, en vertu du paragraphe 8(1) de la LPNC, d'autoriser la construction d'une route pour répondre à d'autres besoins que ceux du parc?; 2) l'autorisation accordée par la ministre pour la construction de la route violait-elle l'exigence de la législation

to authorize the issue of permits to destroy flora pursuant to subsection 12(1) of the Regulations.

Held, the appeal should be dismissed.

(1) The Minister's interpretation of subsection 8(1) was reviewable on a standard of correctness. Subsection 8(1) details matters for which the Minister is responsible and confers power on the Minister to "use and occupy" park land. The latter power did not authorize the Minister to approve the construction of the road as the users and occupiers will be Thebacha and members of the public. Instead the power to approve the creation of a road in a park is implied in the broad responsibilities conferred on the Minister by subsection 8(1) subject to any indications to the contrary in the statute. The Minister's responsibility for the administration, management and control of parks includes meeting the transportation needs of the residents of the isolated communities in the Park, and implies the powers necessary for so doing. In reviewing the exercise of an implied management or administrative power by the Minister, the Court should afford considerable deference to the view of park officials that particular action was not inconsistent with the due discharge of the broad statutory duties to leave parks unimpaired (subsection 4(1)) and to give the first priority to ecological integrity (subsection 8(2)). Nothing in the Act or Regulations prohibits the construction of the road, and the implied powers under subsection 8(1) authorize the Minister to approve the road. Use and occupation of the land by the Thebacha Road Society will be "in accordance with the Act", provided that the use and occupation do not infringe any express restriction in the legislation and comply with the conditions imposed by the Minister in the exercise of her powers under subsection 8(1). The inclusion of a subject-matter in subsection 16(1) (regulation-making power) of the CNPA does not preclude the Minister from exercising her broad managerial and administrative discretion under subsection 8(1) with respect to the same subject-matter. The power in subsection 16(1) to make regulations and the implied power in subsection 8(1) are complementary, not mutually exclusive. Moreover, the making of regulations under subsection 16(1) is permissive, not obligatory. The Minister's approval was not unreasonable on the ground that it was inconsistent with National Parks Policy which permits road construction if the primary function is to serve park purposes. The road in question is not new, and its primary function is "to serve park purposes" because it will be primarily to benefit residents of the Park. The Minister was authorized by subsection 8(1) to approve the construction of the road.

qui veut que «l'intégrité écologique» soit la «première priorité» de la ministre pour tous les aspects de la gestion des parcs?; et 3) la route est-elle mise en place «aux fins de la gestion du parc», justifiant ainsi la délivrance de permis pour la destruction de la flore en vertu du paragraphe 12(1) du Règlement?

Arrêt: l'appel est rejeté.

1) L'interprétation du paragraphe 8(1) par la ministre peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire selon la norme de la décision correcte. Le paragraphe 8(1) expose les responsabilités de la ministre et lui confère le pouvoir d'«utiliser et occuper» les terres d'un parc, mais ne lui donne pas le pouvoir d'autoriser la construction de la route en l'espèce, car les utilisateurs et occupants seront Thebacha et les membres du public. Le pouvoir d'autoriser la mise en place d'une route dans un parc découle implicitement des larges responsabilités conférées à la ministre par le paragraphe 8(1), sous réserve de toutes indications à l'effet contraire dans la Loi. La responsabilité de la ministre pour les parcs comprend la satisfaction des besoins de transport des résidents des communautés isolées situées dans le parc et implique l'existence des pouvoirs nécessaires à cette fin. En contrôlant l'exercice par la ministre d'un pouvoir implicite de gestion, la Cour devrait être très réservée face au point de vue des responsables du Parc voulant qu'une mesure donnée n'est pas incohérente avec le respect des devoirs imposés par la Loi de garder les parcs intacts (paragraphe 4(1)) et d'accorder la première priorité à l'intégrité écologique (paragraphe 8(2)). Rien dans la Loi ou dans le Règlement n'interdit la construction d'une route, et les pouvoirs implicites conférés par le paragraphe 8(1) permettent à la ministre d'autoriser la construction de la route. L'utilisation et l'occupation des terres par la Thebacha Road Society seront «conforme[s] à la Loi», à condition qu'elles ne soient pas contraires à toute disposition restrictive expresse de la législation et qu'elles respectent les conditions imposées par la ministre dans l'exercice de ses pouvoirs prévus au paragraphe 8(1). La mention d'un sujet donné au paragraphe 16(1) de la LPNC (le pouvoir de prendre des règlements) n'empêche pas la ministre d'exercer ses larges pouvoirs discrétionnaires de gestion prévus au paragraphe 8(1) pour le même sujet. Le pouvoir de prendre des règlements prévu au paragraphe 16(1) et le pouvoir implicite au paragraphe 8(1) sont complémentaires et non mutuellement exclusifs. De plus, l'adoption d'un règlement en vertu du paragraphe 16(1) est facultative et non obligatoire. L'autorisation de la ministre n'est pas déraisonnable au motif qu'elle ne respecte pas la Politique des parcs nationaux, qui autorise la construction de routes dont le but premier est de répondre «aux besoins du parc». La route en question n'est pas une nouvelle route et son but premier est de «répondre aux besoins du parc», puisqu'elle répondra surtout aux besoins des habitants du Parc. Les pouvoirs octroyés à la

(2) A pragmatic or functional analysis led to the conclusion that patent unreasonableness was the applicable standard of review of the Minister's decision under subsection 8(2). Since subsection 8(2) provides that ecological integrity is the first priority, there must be other priorities to which the Minister may also have regard when considering the administration and management of the parks. That Parliament has conferred on the Minister broad responsibility for the administration, management and control of national parks, along with the powers necessary for its discharge, is an indication of its intent that the standard of review should be at the most deferential end of the range. In so far as this application for judicial review involved the Minister's findings of fact about the environmental impacts of the road, the standard of review is that contained in paragraph 18.1(4)(d) of the *Federal Court Act*. In reviewing the Minister's approval of the road on the ground that it was in breach of her duty under subsection 8(2), the Court must ask whether, on the basis of both the factors that the Minister had to consider and the material before her, it was patently unreasonable to have concluded that the road proposal was incompatible with maintaining as the first priority the ecological integrity of the Park through the protection of natural resources and processes. The Court on appeal had to determine not only the appropriate standard of review to be applied to the Minister's decision, but also the correct application of that standard.

It was submitted that, in exercising her discretion, the Minister failed to take into account a relevant consideration. It is true that the Minister ought to have referred explicitly to the "ecological integrity" test. However, the Minister did not commit a reviewable error when she failed to refer specifically to the need to ensure that the maintenance of ecological integrity was the first priority when exercising her power to approve the road under subsection 8(1). That a decision-maker does not expressly mention a relevant consideration in the reasons for decision does not necessarily mean that it was not in fact considered.

Counsel for CPAWS submitted that the decision to approve the road was patently unreasonable in view of the irrelevance of the road to the purposes of the park and the damage that it will cause to the ecological integrity of the Park. The Park purposes argument was based on subsection 4(1) of the CNPA which provides that the national parks are created for the "benefit, education and enjoyment" of the people of Canada. Subsection 4(1) does not provide a comprehensive statement of the purposes for which the Minister may exercise her

ministère par le paragraphe 8(1) lui permettaient d'autoriser la construction de la route.

2) L'approche pragmatique et fonctionnelle permet de conclure que la norme applicable à la décision de la ministre prise en vertu du paragraphe 8(2) est celle de la décision manifestement déraisonnable. Étant donné que le paragraphe 8(2) porte que la première priorité est l'intégrité écologique, il doit y avoir d'autres priorités dont la ministre peut tenir compte dans la gestion des parcs. Le fait que le législateur a conféré à la ministre une large responsabilité pour la gestion et l'administration des parcs nationaux, ainsi que les pouvoirs nécessaires pour s'en acquitter, est une indication de son intention que la norme de contrôle applicable comporte la plus grande réserve possible. Dans la mesure où la présente demande de contrôle judiciaire porte sur les conclusions de fait de la ministre au sujet des effets environnementaux de la construction de la route, la norme de contrôle est celle qui se trouve à l'alinéa 18.1(4)d) de la *Loi sur la Cour fédérale*. En contrôlant l'autorisation donnée par la ministre de construire la route au motif qu'elle aurait enfreint les devoirs qui lui sont imposés par le paragraphe 8(2), la Cour doit se demander si, au vu des facteurs que la ministre devait examiner et des éléments dont elle disposait, il était manifestement déraisonnable d'arriver à la conclusion que le projet de route était incompatible avec le maintien comme première priorité de l'intégrité écologique du Parc par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques. En appel, la Cour devait déterminer non seulement la norme appropriée de contrôle de la décision de la ministre, mais aussi l'application correcte de cette norme.

On a soutenu que la ministre, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, n'a pas tenu compte d'un élément pertinent. Il est vrai que la ministre aurait dû mentionner explicitement le critère de «l'intégrité écologique». Toutefois, la ministre n'a pas commis une erreur ouvrant droit à révision lorsqu'elle n'a pas précisé le besoin d'assurer que la première priorité soit accordée à la préservation de l'intégrité écologique dans l'exercice de son pouvoir d'autoriser la construction de la route en vertu du paragraphe 8(1). Le fait qu'un décideur n'a pas mentionné expressément un élément pertinent dans ses motifs de décision ne veut pas nécessairement dire qu'il n'en a pas tenu compte.

L'avocat de la SPPSNC soutient que la décision d'autoriser la construction de la route était manifestement déraisonnable au vu du fait que la route n'est pas requise pour l'atteinte des objectifs du Parc et du dommage qu'elle va causer à l'intégrité écologique du Parc. L'argument fondé sur les objectifs de gestion du parc s'appuyait sur le paragraphe 4(1) de la LPNC, qui porte que les parcs nationaux sont créés «à l'intention du peuple canadien pour son agrément et l'enrichissement de ses connaissances». Le paragraphe 4(1) ne constitue pas une

powers of management of national parks, including the administration of public lands situated within them. This would be unduly restricting. Subsection 4(1) is not worded as a statutory objects or purposes clause: it merely states for what purposes parks are created. The Minister's approval of the road pursuant to subsection 8(1) was justifiable as a decision made pursuant to her responsibility for the administration, management and control of the Park, including the administration of public lands within it. In principle, the Minister could approve the road proposal, even though it was not required for the operation of the Park or for the benefit, education and enjoyment of the people of Canada. Hence it was not patently unreasonable for the Minister to approve a scheme designed principally to alleviate the isolation of residents of the Park even though it does not advance any of the reasons for which national parks are created. It is not the role of a reviewing court to consider whether, given the Minister's statutory duty to afford the first priority to ecological integrity, she assigned too much weight to the social and economic factors and too little to the ecological.

As to damage to the Park's ecological integrity, there was a rational basis for the Minister's conclusion that, when combined with mitigative measures and adaptive management techniques designed to identify and deal with unforeseen effects, any adverse environmental effects were unlikely to be significant. CPAWS' memorandum of fact and law did not specify in what respects the ecological integrity of the Park would be degraded if the road were built. The material before the Minister, and the analysis of it in her reasons for decision, amply demonstrate that her approval of the road was neither patently nor simply unreasonable. A person who had given the first priority to the ecological integrity of the Park could reasonably have found that whatever possible environmental harm might result from the road was likely to be of limited significance and would be adequately controlled by the measures put in place to mitigate it.

(3) Subsection 11(1) of the *National Parks General Regulations* enables the director-general to issue a permit authorizing a person "to take flora or natural objects for scientific purposes from a Park or to remove natural objects for construction purposes". This provision does not apply herein since it only authorizes the destruction of flora or natural objects for scientific purposes, which do not include the construction of a road. Natural objects can be removed for construction purposes, but the definition of "natural objects" in section 2 excludes flora. Subsection 12(1) permits removal

déclaration complète des objectifs pour lesquels la ministre peut exercer son pouvoir de gestion des parcs nationaux, y compris des terres domaniales qui y sont situées. Une telle interprétation serait indûment restrictive. Le paragraphe 4(1) n'est pas une disposition énonçant les objectifs de la Loi: il ne fait que déclarer à quelles fins les parcs sont créés. L'autorisation de la construction de la route par la ministre en vertu du paragraphe 8(1) était justifiable en tant que décision prise dans l'exercice de ses responsabilités pour la gestion des parcs, y compris des terres domaniales qui y sont situées. La ministre pouvait en principe autoriser le projet de construction de la route, même si elle n'était ni nécessaire aux fins de gestion du Parc, ni conçue à l'intention de l'ensemble du peuple canadien pour son agrément et l'enrichissement de ses connaissances. Donc, il n'était pas manifestement déraisonnable pour la ministre d'autoriser un projet dont l'objectif principal était de réduire l'isolement des membres des communautés habitant dans le parc, même si ce projet ne pouvait être rattaché à aucun des motifs de création des parcs nationaux. Le rôle de la cour chargée du contrôle judiciaire n'est pas d'examiner la question de savoir si, par rapport au devoir qu'impose la loi à la ministre d'accorder la première priorité à l'intégrité écologique, elle a accordé trop de poids aux facteurs économiques et sociaux et trop peu aux facteurs écologiques.

Quant aux dommages à l'intégrité écologique du Parc, la conclusion de la ministre voulant qu'avec une combinaison des mesures d'atténuation et des stratégies de gestion adaptative pour identifier les effets imprévus et trouver des solutions, les effets négatifs sur l'environnement ne seraient probablement pas importants avait un fondement rationnel. Le mémoire des faits et du droit de la SPPSNC ne donne aucune précision quant à la dégradation de l'intégrité écologique du Parc qui serait causée par la construction de la route. Les éléments dont la ministre disposait et l'analyse qui en est faite dans les motifs de décision démontrent amplement que l'autorisation accordée pour la construction de la route n'était ni manifestement ni simplement déraisonnable. Une personne qui aurait donné la première priorité à l'intégrité écologique du Parc pouvait raisonnablement conclure que les dommages environnementaux qui pourraient résulter de la route seraient vraisemblablement de nature limitée et qu'on pouvait y faire face en utilisant les mesures prévues d'atténuation.

3) Le paragraphe 11(1) du *Règlement général sur les parcs nationaux* autorise le directeur général à délivrer un permis pour «l'enlèvement de la flore ou des matières naturelles à des fins scientifiques et pour l'utilisation de matières naturelles à des fins de construction». Cette disposition ne s'applique pas en l'espèce, car elle ne fait qu'autoriser la destruction de la flore ou des matières naturelles à des fins scientifiques, ce qui ne peut comprendre la construction d'une route. On peut enlever les matières naturelles à des fins de construction, mais la définition de «matières naturelles» à l'article 2 exclut la

or destruction of flora “for purposes of Park management”. “Park management” is a broad concept: once a decision was taken to approve the road pursuant to the powers implied in the Minister’s statutory responsibility for the administration, management and control of national parks in subsection 8(1), park management purposes are expanded by the decision itself so as to include whatever is necessary to implement it. If subsection 8(1) enables the Minister to approve the road, the terms on which permits are granted constitute part of the legal structure regulating its construction by mitigating any possible adverse environmental effects. In this sense, permits are issued for the purposes of park management.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada National Parks Act, S.C. 2000, c. 32, ss. 2(1) «ecological integrity», 4(1), 6(1), 8(1),(2), 16(1).
Canadian Environmental Assessment Act, S.C. 1992, c. 37, ss. 18, 20(1)(a).
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1(4)(d) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
National Parks Act, R.S.C., 1985, c. N-14, s. 5(1.2) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 39, s. 3).
National Parks General Regulations, SOR/78-213, ss. 2, 3, 10, 11(1), 12(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Hawthorne v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2002), 222 D.L.R. (4th) 265; 24 Imm. L.R. (3d) 34; 297 N.R. 187 (F.C.A.).

CONSIDERED:

Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; 11 B.C.L.R. (4th) 1; [2003] 5 W.W.R. 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34.

REFERRED TO:

Mikisew Cree Nation v. Canada (Minister of Canadian Heritage), [2001] 1 C.N.L.R. 169; 214 F.T.R. 48 (F.C.T.D.); *Bow Valley Naturalists Society v. Canada (Minister of Canadian Heritage)*, [2001] 2 F.C. 461; (2001), 27 Admin. L.R. (3d) 229; 37 C.E.L.R. (N.S.) 1; 266 N.R. 169 (C.A.); *Canadian Pasta Manufacturers*

flore. Le paragraphe 12(1) autorise l’enlèvement ou la destruction de la flore «aux fins de la gestion du parc». La «gestion des parcs» est un concept large: une fois prise la décision d’autoriser la construction de la route en vertu des pouvoirs implicites de la ministre dans le cadre de sa responsabilité pour la gestion des parcs nationaux, prévue au paragraphe 8(1), les besoins de gestion du Parc s’étendent par suite de la décision pour englober ce qui est nécessaire à la mise en œuvre de la décision. Si le paragraphe 8(1) octroie à la ministre le pouvoir d’autoriser la construction de la route, les conditions rattachées au permis constituent un élément de la structure juridique qui entoure sa construction en prévoyant les mesures d’atténuation de tout effet environnemental négatif possible. C’est en ce sens que les permis sont délivrés aux fins de la gestion du parc.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi canadienne sur l’évaluation environnementale, L.C. 1992, ch. 37, art. 18 (mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 23), 20(1)a).
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(4)d) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
Loi sur les parcs nationaux, L.R.C. (1985), ch. N-14, art. 5(1.2) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 39, art. 3).
Loi sur les parcs nationaux du Canada, L.C. 2000, ch. 32, art. 2(1) «intégrité écologique», 4(1), 6(1), 8(1),(2), 16(1).
Règlement général sur les parcs nationaux, DORS/78-213, art. 2, 3, 10, 11(1), 12(1).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada, [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Hawthorne c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* (2002), 222 D.L.R. (4th) 265; 24 Imm. L.R. (3d) 34; 297 N.R. 187 (C.A.F.).

DÉCISION EXAMINÉE:

Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 R.C.S. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; 11 B.C.L.R. (4th) 1; [2003] 5 W.W.R. 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34.

DÉCISIONS CITÉES:

Première nation Crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), [2001] 1 C.N.L.R. 169; 214 F.T.R. 48 (C.F. 1^{re} inst.); *Bow Valley Naturalists Society c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2001] 2 C.F. 461; (2001), 27 Admin. L.R. (3d) 229; 37 C.E.L.R. (N.S.) 1; 266 N.R. 169 (C.A.); *Assoc. canadienne des fabricants*

Assn. v. Aurora Importing & Distributing Ltd. (1997), 208 N.R. 329 (F.C.A.); *Ontario Assn. of Architects v. Assn. of Architectural Technologists of Ontario*, [2003] 1 F.C. 331; (2002), 215 D.L.R. (4th) 550; 19 C.P.R. (4th) 417; 291 N.R. 61 (C.A.); *Housen v. Nikolaisen*, [2002] 2 S.C.R. 235; (2002), 211 D.L.R. (4th) 577; [2002] 7 W.W.R. 1; 219 Sask. R. 1; 10 C.C.L.T. (3d) 157; 30 M.P.L.R. (3d) 1; 286 N.R. 1; *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 159; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1.

AUTHORS CITED

Parks Canada Guiding Principles and Operational Policies. Ottawa: Parks Canada, 1994, paragraphs 3.1.2, 4.4.4.

APPEAL from a Trial Division decision ((2001), 40 C.E.L.R. (N.S.) 273; 212 F.T.R. 1) dismissing an application for judicial review of the approval, by the Minister of Canadian Heritage, of a proposal to establish a winter road in the Wood Buffalo National Park. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

Brian A. Crane, Q.C., and *Timothy J. Howard* for appellant.
J. Trina Kondro for respondent The Thebacha Road Society.
Kirk N. Lambrecht, Q.C., for respondent Sheila Copps, Minister of Canadian Heritage.

SOLICITORS OF RECORD:

Gowling Lafleur Henderson LLP, Ottawa, and *Sierra Legal Defence Fund*, Vancouver, for appellant.
Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP, Edmonton, for respondent The Thebacha Road Society.
Deputy Attorney General of Canada for respondent Sheila Copps, Minister of Canadian Heritage.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

EVANS J.A.:

A. INTRODUCTION

[1] Wood Buffalo National Park is the biggest national park in Canada and one of the world's largest. Situated

de pâtes alimentaires c. Aurora Importing & Distributing Ltd. (1997), 208 N.R. 329 (C.A.F.); *Ordre des architectes de l'Ontario c. Assn. of Architectural Technologists of Ontario*, [2003] 1 C.F. 331; (2002), 215 D.L.R. (4th) 550; 19 C.P.R. (4th) 417; 291 N.R. 61 (C.A.); *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235; (2002), 211 D.L.R. (4th) 577; [2002] 7 W.W.R. 1; 219 Sask. R. 1; 10 C.C.L.T. (3d) 157; 30 M.P.L.R. (3d) 1; 286 N.R. 1; *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3; (2002), 208 D.L.R. (4th) 1; 37 Admin. L.R. (3d) 159; 90 C.R.R. (2d) 1; 18 Imm. L.R. (3d) 1; 281 N.R. 1.

DOCTRINE

Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada. Ottawa: Parcs Canada, 1994, paragraphes 3.1.2, 4.4.4.

APPEL de la décision de la Section de première instance ((2001), 40 C.E.L.R. (N.S.) 273; 212 F.T.R. 1) rejetant une demande de contrôle judiciaire de l'autorisation accordée par la ministre du Patrimoine canadien de construire une route d'hiver dans le parc national Wood Buffalo. Appel rejeté.

ONT COMPARU:

Brian A. Crane, c.r., et *Timothy J. Howard* pour l'appelante.
J. Trina Kondro pour l'intimée The Thebacha Road Society.
Kirk N. Lambrecht, c.r., pour l'intimée Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Gowling Lafleur Henderson LLP, Ottawa, et *Sierra Legal Defence Fund*, Vancouver, pour l'appelante.
Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP, Edmonton, pour l'intimée The Thebacha Road Society.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien.

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

LE JUGE EVANS, J.C.A.:

A. INTRODUCTION

[1] Le Parc national Wood Buffalo est le plus grand au pays et l'un des plus vastes au monde. Situé princi-

mainly in northern Alberta, and partly in the Northwest Territories, the Park measures nearly 45,000 square kilometres. It was established in 1922 especially to protect the resident bison and today remains home to the largest herd of free-roaming bison in the world. The Park also contains the last known nesting area of the endangered whooping crane, the finest example of gypsum karst landforms in North America, and vast undisturbed boreal forests. In recognition of its ecological importance, Wood Buffalo National Park was declared a UNESCO world heritage site in 1987.

[2] These proceedings arise from the approval of a proposal to establish a winter road in the Park. The road would occupy less than 1% of the park's total area. The Canadian Parks and Wilderness Society (CPAWS) applied for judicial review of the approval of the road by the Minister of Canadian Heritage, acting through her delegate, the Director General, Western and Northern, Parks Canada Agency. The Minister made the decision to approve the road after considering an environmental screening assessment report and concluding that the proposed road was "not likely to cause significant adverse environmental effects".

[3] In a decision rendered on October 16, 2001, and reported as *Canadian Parks and Wilderness Society v. Canada (Minister of Canadian Heritage)* (2001), 40 C.E.L.R. (N.S.) 273 (F.C.T.D.), Gibson J. dismissed CPAWS' application for judicial review. This is an appeal by CPAWS from that decision. It advances three principal grounds on which Gibson J.'s decision should be set aside and the approval of the road quashed.

[4] First, the Minister has no power to approve the construction of a road for non-park purposes. Since such a power would be incompatible with the statutory scheme governing national parks, it cannot be inferred from the Minister's responsibility for the management of national parks, including the administration of public lands in the parks, that was conferred by subsection 8(1) of the *Canada National Parks Act*, S.C. 2000, c. 32 (CNPA), which came into force in February 2001.

palement au nord de l'Alberta, et en partie dans les Territoires du Nord-Ouest, il couvre une superficie de près de 45 000 kilomètres carrés. Créé en 1922 pour protéger les bisons qui y vivent, il constitue aujourd'hui un territoire où l'on trouve le plus gros troupeau de bisons en liberté au monde. Il contient aussi le dernier lieu connu de nidification des grues blanches, une espèce menacée, les plus beaux exemples de modelés de karst gypseux en Amérique du Nord, ainsi que de grandes forêts boréales intactes. En reconnaissance de son importance écologique, le Parc national Wood Buffalo a reçu le statut du site du patrimoine mondial de l'UNESCO en 1987.

[2] La présente affaire fait suite à l'autorisation de construire une route d'hiver dans le Parc. La route représente moins de 1 p. 100 de la superficie totale du Parc. La Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada (SPPSNC) a demandé le contrôle judiciaire de l'autorisation accordée par la ministre du Patrimoine canadien, par l'entremise de son représentant, le directeur général, région de l'Ouest et du Nord, Parcs Canada. La ministre a autorisé la construction de la route après avoir pris connaissance de l'examen environnemental préalable et conclu que la route proposée n'était pas «susceptible d'avoir d'effets négatifs importants sur l'environnement».

[3] Dans une décision prononcée le 16 octobre 2001, et publiée sous l'intitulé *Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)* (2001), 40 C.E.L.R. (N.S.) 273 (C.F. 1^{re} inst.), le juge Gibson a rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée par la SPPSNC. Celle-ci interjette appel de la décision du juge Gibson, s'appuyant sur trois motifs principaux pour la faire infirmer et pour faire annuler l'autorisation de construire la route.

[4] Premièrement, la ministre n'a pas le pouvoir d'approuver la construction d'une route qui ne répond pas aux besoins de la gestion du Parc. Comme ce pouvoir est incompatible avec le régime législatif régissant les parcs nationaux, on ne peut non plus en déduire l'existence de la responsabilité générale de la ministre pour la gestion des parcs nationaux, y compris les terres domaniales qui y sont situées, qui lui est octroyée par le paragraphe 8(1) de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32 (LPNC), loi qui est entrée en vigueur en février 2001.

[5] Second, in approving the construction of the road, the Minister failed to discharge the statutory duty imposed by subsection 8(2) of the CNPA to make the “[m]aintenance or restoration of ecological integrity . . . the first priority of the Minister when considering all aspects of the management of parks.” In her reasons for decision, the Minister did not expressly take into account the maintenance of ecological integrity as the first priority, but referred only to the absence of significant adverse environmental effects. The Minister thus erred in law in the exercise of her discretion by failing to take into consideration a relevant factor or, in the alternative, the decision was unreasonable in light of the material before her.

[6] Third, subsection 12(1) of the *National Parks General Regulations*, SOR/78-213 (Regulations), authorizes the issue of permits for the destruction of any flora or natural objects in a park “for purposes of Park management.” However, since the proposed road will not serve park purposes, the superintendent has no power to issue a permit to authorize the destruction of flora necessary to construct the road.

[7] Having described briefly the principal arguments of the appellant, I turn now to the facts.

B. FACTUAL BACKGROUND

The parties

[8] The applicant for judicial review and appellant in this proceeding, CPAWS, is a national environmental group with a sizeable membership across Canada. It is active in the promotion and protection of parks and wilderness areas in Canada, and has opposed the proposal to construct a road in Wood Buffalo National Park by participating in the public consultative processes held in connection with it.

[9] The Minister of Canadian Heritage is a respondent to the application. The Minister is responsible for the direction of the Parks Canada Agency and for the management of national parks. The other respondent is the Thebacha Road Society. The Society is a non-profit group established by residents in and adjacent to the Park to promote the development of the road. Its mem-

[5] Deuxièmement, en autorisant la construction de la route, la ministre n’a pas respecté l’obligation que lui impose le paragraphe 8(2) de la LPNC de s’assurer que la «préservation ou le rétablissement de l’intégrité écologique [. . .] sont la première priorité du ministre pour tous les aspects de la gestion des parcs». Dans ses motifs de décision, la ministre n’a pas mentionné précisément la préservation de l’intérêt écologique comme première priorité, se contentant de faire état de l’absence d’effets négatifs importants sur l’environnement. Par conséquent, la ministre a commis une erreur de droit dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire en ne tenant pas compte d’un facteur pertinent ou, subsidiairement, sa décision était déraisonnable au vu des éléments dont elle disposait.

[6] Troisièmement, le paragraphe 12(1) du *Règlement général sur les parcs nationaux*, DORS/78-213 (le Règlement), autorise la délivrance de permis pour la destruction de la flore et de matières naturelles dans un parc «aux fins de la gestion du parc». Toutefois, comme la route proposée ne servira pas aux fins de la gestion du Parc, le directeur n’a pas le pouvoir de délivrer un permis pour la destruction de la flore nécessaire à la construction de la route.

[7] Ayant fait une brève description des arguments principaux de l’appelante, je vais maintenant exposer les faits.

B. LE CONTEXTE FACTUEL

Les parties

[8] La SPPSNC, demanderesse dans le cadre du contrôle judiciaire et appelante en l’espèce, est une organisation nationale environnementale qui a bon nombre de membres d’un bout à l’autre du Canada et qui se préoccupe de la protection des parcs et des sites naturels au Canada. Elle s’est opposée à la construction de la route dans le Parc national Wood Buffalo en participant au processus public de consultation à ce sujet.

[9] La ministre du Patrimoine canadien est l’une des intimées en l’espèce. Elle est chargée de la direction de l’Agence Parcs Canada, ainsi que de la gestion des parcs nationaux. L’autre intimée est la Thebacha Road Society. Thebacha est une société sans but lucratif, mise sur pied pour regrouper les résidents du Parc et de ses environs immédiats qui cherchent à obtenir la construc-

bers include the town of Fort Smith (population 2,500), which is located just outside the Park, Fort Smith Métis, the Salt River First Nation who live in Fort Smith, Smith's Landing First Nation, and the Little Red River Cree. If the road goes ahead, the Society, not Parks Canada, will be responsible for financing, constructing and maintaining it.

The proposed road

[10] The construction of a road along the route of a previous winter road, which was built in 1958 and abandoned in 1960, has been contemplated since the early 1980s, and was accepted in principle in 1984 by the Wood Buffalo National Park Management Plan. The present road proposal emerged from meetings in 1999 at Fort Smith between the Minister and supporters of a road.

[11] The road will be for winter use only and is unlikely to be open for more than about four months each year. It will be constructed mostly of compacted snow and ice and, except for two one-lane bailey bridges, ice bridges will be constructed to take the road across rivers in the Park. The road will be 118 kilometres in length, with a right-of-way of 10 metres in width. The road itself will be 8.4 metres wide, which will allow two vehicles to pass and snow to be stored on each side of the road.

[12] The road will join the communities at Garden River (population 360), in the southwest quadrant of the Park, and Peace Point, which is located on a First Nation reserve in the centre of the Park and comprises only 7 or 8 cabins. An existing all-season road run northeast from Peace Point to Fort Smith, and a winter snow road links Peace Point and Fort Chipewyan to the south.

[13] With the exception of a short diversion around the Peace Point Reserve, the road will travel along the route of the abandoned winter road, which had required a cut 30 metres wide. Although the bush has regrown in the forty or so years since the trees were cleared to accommodate the original road, parts of it are still accessible by snowmobile and all-terrain vehicles. Construction of the proposed road will thus result in the

tion d'une route. On trouve parmi ses membres la ville de Fort Smith (population de 2 500), située juste à l'extérieur du Parc, les Métis de Fort Smith, les membres de la Première nation de Salt River qui résident à Fort Smith, la Première nation de Smith's Landing et les Cris de Little Red River. Si le projet se réalise, c'est Thebacha et non Parcs Canada qui assumera l'entière responsabilité du financement, de la construction et de l'entretien de la route.

La route proposée

[10] La construction d'une route qui suivrait l'emprise d'une ancienne route d'hiver, construite en 1958 et abandonnée en 1960, est envisagée depuis le début des années 1980 et elle a reçu une acceptation de principe en 1984 dans le Plan directeur du Parc national Wood Buffalo. La proposition actuelle trouve sa source dans des réunions tenues en 1999 à Fort Smith, entre la ministre et les partisans de la construction d'une route.

[11] La route ne sera carrossable que l'hiver, probablement quatre mois par an au maximum. Elle sera construite essentiellement de glace et de neige compactée. À l'exception de deux ponts Bailey, la traversée des rivières du Parc se fera sur des ponts de glace. D'une longueur de 118 kilomètres, la route sera large de 8,4 mètres et son emprise de 10 mètres, ce qui permettra aux véhicules de se croiser et de repousser la neige sur le bas-côté.

[12] La route reliera la communauté de Garden River (population de 360), dans le secteur sud-ouest du Parc, à celle de Peace Point, qui est située sur la réserve d'une Première nation dans le centre du Parc et où l'on ne trouve que sept ou huit cabines. Présentement, une route toute saison mène de Peace Point à Fort Smith par le nord-est et une route d'hiver relie Peace Point et Fort Chipewyan au sud.

[13] À l'exception d'un court détour pour éviter la réserve de Peace Point, la route suivra le tracé de la route d'hiver abandonnée, dont la construction avait nécessité le déblaiement sur une largeur de 30 mètres. Bien que la forêt ait repris ses droits au cours de la quarantaine d'années écoulées depuis la coupe des arbres pour la construction d'origine, l'ancienne route est encore partiellement accessible par motoneige ou véhicule

destruction of less vegetation than if it were an entirely new road and will leave little permanent trace.

[14] Traffic on the road is expected to be very light, about 20 vehicles daily, and posted maximum speeds will vary from 10 to 40 kilometres per hour. Commercial vehicles will not be permitted to use the road. It is anticipated that the road will be used principally to connect residents of existing and projected small communities of Aboriginal peoples in and adjacent to the Park. These communities are extremely isolated and have access to only very basic services. The road will also provide people in Fort Smith with a shorter route in the winter to Edmonton, southern Alberta, and beyond.

The concerns

[15] The road proposal has proved to be very controversial. Opposition has come from environmental groups and some local residents, including Aboriginal people who are concerned that the road may adversely affect their traplines in the Park. Indeed, the Mikisew Cree First Nation, some of whose members live on the Peace Point Reserve, has successfully challenged the approval of the road on the ground that, in the absence of adequate consultation, the decision will unjustifiably interfere with their treaty rights to trap and hunt in the Park: *Mikisew Cree First Nation v. Canada (Minister of Canadian Heritage)*, [2001] 1 C.N.L.R. 169 (F.C.T.D.). This decision is currently under appeal. Other individuals, however, both in and outside the Park, including residents of Peace Point and other Aboriginal people, support the road for the economic and social benefits that it is expected to bring to their isolated communities.

[16] CPAWS' objections to the road are pitched at different levels. First is what I would term the "in principle" objection to any development in a national park that is not demonstrably required either for reasons of sound ecological management or for increasing public access to the wilderness without endangering it. In CPAWS' view, the proposal to construct a road does not meet these criteria because it is not required for any of the purposes for which the Park was created, but is merely

tout-terrain. La construction de la nouvelle route va donc détruire moins de végétation que tout nouveau tracé et elle laissera peu de traces permanentes.

[14] Selon les estimations, le trafic sur la route devrait être peu important, de l'ordre d'une vingtaine de véhicules par jour roulant à une vitesse de 10 à 40 kilomètres/heure. Les véhicules commerciaux n'y auront pas accès. Il est prévu que la route servira principalement à relier de petites communautés autochtones existantes, ou qu'on se propose d'établir, dans le Parc ou à proximité. Ces communautés sont très isolées et elles n'ont droit qu'à un strict minimum de services. La construction de la route fera qu'en hiver, le trajet de Fort Smith à Edmonton, ainsi que jusqu'au sud de l'Alberta et plus loin, sera raccourci.

Les préoccupations

[15] Le projet de route a suscité une vive controverse. L'opposition au projet provient de groupes environnementaux et de certains résidents locaux, y compris des Autochtones qui s'inquiètent de l'impact négatif que pourrait avoir la route sur leurs territoires de piégeage dans le Parc. En fait, la Première nation crie Mikisew, dont certains membres vivent sur la réserve de Peace Point, a contesté avec succès l'autorisation de construire la route au motif qu'en l'absence d'une consultation appropriée, cette décision porterait une atteinte injustifiée à leurs droits de chasse et de pêche dans le Parc, qui sont reconnus par traité: *Première nation Crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2001] 1 C.N.L.R. 169 (C.F. 1^{re} inst.). Cette décision a été portée en appel. Par contre, d'autres personnes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parc, y compris des résidents de Peace Point et d'autres Autochtones, appuient le projet, pour obtenir les avantages économiques et sociaux que la route devrait apporter à leurs communautés isolées.

[16] Les objections de la SPPSNC se situent à plusieurs niveaux. Premièrement, il y a ce que je qualifierais d'objection de «principe» à tout aménagement dans un parc national qui n'est pas manifestement nécessaire à sa bonne gestion écologique ou à une amélioration de l'accès du public aux sites naturels sans poser de risques. Du point de vue de la SPPSNC, le projet de construction d'une route ne répond pas à ces critères, parce que la route n'est pas nécessaire aux fins pour lesquelles le Parc

a means of satisfying a perceived regional transportation need.

[17] Second, CPAWS' opposition to the road is driven by a fear that incremental degradation poses a major threat to the integrity of the ecology of Canada's parks. That is, while an individual project may in itself cause no great environmental damage, the approval of one project makes others more difficult to resist. A park may thus be more vulnerable to death from a thousand small blows than from a single lethal attack.

[18] In the context of the present case, there is a concern that if the winter road is built it will be more difficult to prevent the construction of an all-season road. Such a road would bring much more traffic into the Park, require a more invasive form of construction and maintenance, and permanently scar the wilderness. Indeed, Fort Smith has already proposed the construction of an all-season road. While the Minister has stated that this proposal will not be approved, CPAWS believes that, once the winter road is operational, pressure to convert the winter snow road into an all-season road will inevitably increase and be difficult to resist.

[19] Third, CPAWS objects to the road because of both the specific damage that it is likely to cause to the ecology of the Park and the absence of any quantified offsetting "park-related" benefits. For instance, it is said that creating a clearing for the road will threaten the bison, the Park's "signature" natural phenomenon. Bison will be attracted to the road, to the peril of both bison and road users. The presence of the road will also enable bison to wander beyond the Park boundaries where they are liable to be shot by ranchers who fear that their cattle will be infected with the diseases common in bison. Poaching of bison is also likely to increase. In addition, construction of the road is said to pose threats to the Park's populations of caribou and fur-bearing animals.

a été créé, étant simplement une façon de répondre à ce qui semble être un besoin régional en matière de transports.

[17] Deuxièmement, l'opposition de la SPPSNC à la route trouve sa source dans la crainte d'une dégradation progressive qui constituerait un danger majeur pour l'écologie des parcs au Canada. En d'autres termes, même si un projet donné ne cause pas en lui-même des dommages environnementaux importants, l'approbation d'un projet fait qu'il est difficile de résister à d'autres demandes allant dans le même sens. La vie d'un parc peut donc être plus menacée par un millier de petits coups que par une seule attaque mortelle.

[18] Dans le contexte de la présente affaire, les inquiétudes portent sur le fait que si la route d'hiver est construite, il sera plus difficile d'empêcher la construction d'une route toute saison. Une telle réalisation amènerait une augmentation de la circulation dans le Parc, exigerait des opérations de construction et d'entretien plus envahissantes, et infligerait des dommages permanents à un site naturel. En fait, Fort Smith a déjà proposé la construction d'une route toute saison. Bien que la ministre ait déclaré qu'elle ne donnerait pas son autorisation à un tel projet, la SPPSNC croit qu'une fois la route d'hiver en service, les pressions pour la transformer en une route toute saison vont inévitablement augmenter et qu'il sera difficile d'y résister.

[19] Troisièmement, la SPPSNC s'oppose à la construction de la route à la fois à cause des dommages spécifiques qu'elle causerait à l'écologie du Parc, et de l'absence d'avantages compensatoires «liés à la gestion du Parc». Par exemple, on dit que le fait d'ouvrir la route va constituer une menace pour les bisons, l'animal emblématique qui donne son caractère au Parc. Les bisons seront attirés par la route, mettant ainsi en péril les animaux ainsi que les utilisateurs. L'existence de la route permettra aussi aux bisons de se rendre au-delà des limites du Parc, là où ils pourraient être tués par les éleveurs de bétail qui ont peur que leurs animaux soient infectés par les maladies du bison. Il y aura aussi vraisemblablement une augmentation du braconnage du bison. De plus, on prétend que la construction de la route représente des dangers pour les caribous et animaux à fourrure qui résident dans le Parc.

[20] Nor, in CPAWS' view, are the threats posed by the road confined to the Park's mammals. Clearing a route for the road will also result in the loss of the pine trees that have grown over the route of the original road, and the use of the road by vehicles from other areas will introduce "foreign invasive plant species" (weeds, in other words) which are liable to spread and disturb the Park's ecology. Weeds are likely to be detrimental to indigenous forms of plant life and to result in the reduction of the supply of food available for migrating songbirds, which may consequently disappear from the Park. Changes in habitat and human use of the road may also endanger the nesting grounds of whooping cranes and peregrine falcons. Removal of the top vegetation will increase the soil erosion caused by bison "wallowing".

[21] While proponents of the road point out that the human residents of and adjacent to the Park are themselves an important part of the Park's ecology, CPAWS complains that no socio-economic studies have been undertaken to identify and measure any such benefits which might justify the ecological hazards posed by the road. Further, since these benefits are not related to the purposes for which national parks are created, they should be given little or no weight when balanced against the maintenance of the ecological integrity of the Park.

The decision-making process

[22] In accordance with the *Canadian Environmental Assessment Act*, S.C. 1992, c. 37, section 18 (CEAA), Parks Canada developed terms of reference for independent consultants to subject the road proposal to an environmental screening assessment. In addition, Parks Canada initiated public hearings, surveys and workshops to consider the proposal. Reports from the screening assessment process became available in April and August 2000. They indicated that, because it was proposed to construct a narrow road mostly within the route of the previous road, little clearance would be required. Thus, re-establishing a winter road would cause minimal loss of habitat and fragmentation of the existing boreal forest. CPAWS no longer challenges the validity of the environmental assessment process.

[20] Selon la SPPSNC, la route n'est pas seulement une menace pour les mammifères du Parc. Le déblayage du tracé de la route exigera l'enlèvement de pins qui ont prospéré sur l'ancienne emprise. De plus, l'utilisation de la route par des véhicules venus d'ailleurs va causer l'introduction [TRADUCTION] «d'espèces végétales envahissantes étrangères» (en d'autres mots, des mauvaises herbes), qui sont susceptibles de s'étendre et de mettre en cause l'écologie du Parc. Les mauvaises herbes s'établiront probablement au détriment de la végétation indigène, ce qui amènera une diminution des sources d'alimentation des oiseaux chanteurs migrateurs qui pourraient cesser de fréquenter le Parc. Les changements dans l'habitat et l'utilisation par les humains de la route peuvent aussi comporter des risques pour les lieux de nidification des grues blanches et des faucons pèlerins. L'enlèvement de la végétation de surface va causer une accélération de l'érosion, causée par les bisons lorsqu'ils se roulent sur le sol.

[21] Bien que les partisans de la construction de la route soulignent que les humains qui résident dans le Parc ou à proximité sont une partie importante de l'écologie du Parc, la SPPSNC se plaint du fait qu'il n'y a pas eu d'études socio-économiques pour identifier et mesurer les avantages pouvant justifier les risques pour l'écologie que causera la route. De plus, comme ces avantages ne sont pas liés aux objectifs pour lesquels les parcs nationaux ont été créés, on ne devrait leur donner que peu de poids, sinon aucun, en pondérant cet aspect avec la préservation de l'intégrité écologique du Parc.

Le processus de décision

[22] En conformité de l'article 18 [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 23] de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37 (LCEE), Parcs Canada a rédigé un mandat pour confier à des consultants indépendants la réalisation d'un examen environnemental préalable du projet de route. De plus, Parcs Canada a organisé des audiences publiques, des sondages et des ateliers pour examiner le projet. Les rapports de l'examen environnemental préalable ont été rendus publics en avril et en août 2000. Ils concluent qu'étant donné que la proposition vise la construction d'une route étroite suivant essentiellement le tracé de l'ancienne route, il y aura peu de déblaiement requis. Par conséquent, le fait de remettre en service une route d'hiver causerait des pertes minimales d'habitat et une très faible

[23] On the basis of these reports, the Minister's approval of the winter road was announced on May 25, 2001. The decision stated that any adverse environmental impact of the road would be insignificant, both because of its design and limited use, and because of the measures that would be taken to monitor and mitigate any unforeseen problems through "adaptive management" techniques.

[24] The concept of "adaptive management" responds to the difficulty, or impossibility, of predicting all the environmental consequences of a project on the basis of existing knowledge. It counters the potentially paralyzing effects of the precautionary principle on otherwise socially and economically useful projects. The precautionary principle states that a project should not be undertaken if it may have serious adverse environmental consequences, even if it is not possible to prove with any degree of certainty that these consequences will in fact materialize. Adaptive management techniques and the precautionary principle are important tools for maintaining ecological integrity.

[25] The decision to approve the road was purportedly made pursuant to subsection 8(1) of the CNPA, which confers on the Minister responsibility for the administration, management and control of the Park, including the administration of the public lands within it. Approval of the road has no discrete legal significance. It is not, for instance, a statutory pre-condition of some other administrative action. In fact, however, the approval was of considerable practical significance because it opened the way for the advancement of the project and led to the conclusion of an agreement for the construction and operation of the road. It was common ground before us that, although it had no legal effects, the Minister's decision to approve the road was subject to judicial review. The decision to approve the road also operates as an approval under paragraph 20(1)(a) of the CEAA.

[26] On July 3, 2001, Parks Canada and the Thebacha Road Society concluded a construction and operating

fragmentation de la forêt boréale existante. La SPPSNC a abandonné sa contestation de la validité du processus d'évaluation environnemental.

[23] Se fondant sur ces rapports, la ministre a annoncé qu'elle autorisait la construction de la route d'hiver le 25 mai 2001. Cette décision porte que les effets négatifs sur l'environnement seraient peu significatifs, à la fois à cause du tracé de la route et de sa fréquentation limitée, et par suite des mesures de suivi et d'atténuation des problèmes imprévus adoptées dans le cadre d'une stratégie de «gestion adaptative».

[24] Le concept de «gestion adaptative» est fondé sur le fait qu'il est difficile, sinon impossible, de prédire toutes les conséquences environnementales d'un projet avec les données connues. Il a pour but de pallier les effets paralysants potentiels du principe de précaution sur des projets qui peuvent avoir des avantages sociaux et économiques. Le principe de précaution veut qu'on ne donne aucune suite à tout projet qui pourrait avoir des effets négatifs importants sur l'environnement, même s'il n'est pas possible de démontrer avec quelque certitude que ces effets vont en fait se réaliser. Les méthodes de gestion adaptative et le principe de précaution sont des outils importants pour la préservation de l'intégrité écologique.

[25] La décision d'autoriser la construction de la route est censée avoir été prise en vertu du paragraphe 8(1) de la LPNC, qui place les parcs, y compris les terres domaniales qui y sont situées, sous l'autorité de la ministre. L'autorisation de construire la route n'a pas de signification juridique précise. Par exemple, elle ne constitue pas une condition préalable légale à la prise de quelque autre mesure administrative. Toutefois, cette autorisation a en fait une importance pratique considérable, puisqu'elle a permis l'élaboration du projet et la conclusion d'une entente pour la construction et l'exploitation de la route. Les parties étaient toutes d'avis que même si la décision de la ministre d'autoriser la construction de la route n'avait pas d'effets juridiques, elle était soumise au contrôle judiciaire. La décision d'autoriser la construction de la route tient aussi lieu de l'autorisation requise en vertu de l'alinéa 20(1)a) de la LCEE.

[26] Le 3 juillet 2001, Parcs Canada et la Thebacha Road Society ont signé une entente de construction et

agreement which contains detailed specifications designed to minimize any adverse environmental effects resulting from the construction of the road. Monitoring and mitigative provisions in the agreement also govern the maintenance and operation of the road, as well as its closing at the end of each winter operating season and its opening at the beginning of the next. The agreement provides that non-compliance by Thebacha with these terms may lead either to the suspension of the operation of the road while the default is remedied or, if necessary, to closure of the road. In addition, the agreement permits Thebacha to use and occupy Park lands in order to construct and maintain the road. Various permits and permissions will be issued by Parks Canada under the relevant regulations to implement the agreement (including permits for the destruction of flora) and to provide mechanisms to ensure compliance with the mitigative measures.

[27] One other component of the administrative process should also be mentioned. In 1998, the Minister established a Panel on Ecological Integrity to advise on the development of new legislation, which ultimately became the CNPA. After the Act was passed, the Panel was disbanded. Before its demise, the Panel listed the road as one of the environmental stressors on national parks that it had visited.

[28] The Panel's particular achievement with respect to the CNPA appears to have been securing the expansion of the application of the principle of ecological integrity in subsection 8(2) of the Act, a provision that assumes considerable importance in this litigation. Under subsection 5(1.2) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 39, s. 3] of the previous statute, the *National Parks Act*, R.S.C., 1985, c. N-14 (NPA), the "[m]aintenance of ecological integrity" was "the first priority when considering park zoning and visitor use in a management plan." The Panel was of the view that the scope of this provision was too narrow and that Parks Canada had not always been sufficiently committed to implementing a policy of maintaining and restoring ecological integrity. In an attempt to ensure the necessary change in the Agency's culture, subsection 8(2) was added to the CNPA and provides that the maintenance or restoration of ecological integrity shall be the first

d'exploitation. Cette entente contient un cahier de charges dont l'objectif est de minimiser tout effet environnemental négatif lié à la construction de la route. Les dispositions de l'entente qui portent sur les mesures de suivi et d'atténuation s'appliquent aussi à l'entretien et à l'exploitation de la route, y compris la détermination des dates d'ouverture et de fermeture au début et à la fin de chaque saison hivernale. L'entente prévoit que le non-respect d'une de ces conditions par Thebacha pourrait mener à la suspension de l'exploitation de la route pendant qu'on trouve une solution au problème ou, si nécessaire, à la fermeture de la route. De plus, l'entente autorise Thebacha à utiliser et à occuper des terres du Parc aux fins de la construction et de l'entretien de la route. Pour donner suite à l'entente, Parcs Canada devra délivrer divers permis en vertu des règlements pertinents (y compris des permis pour la destruction de la flore), ainsi que pour prévoir les mécanismes de contrôle des mesures d'atténuation.

[27] Il y a lieu de faire état d'un autre aspect du processus administratif. En 1998, la ministre a créé une commission sur l'intégrité écologique pour obtenir des avis sur l'élaboration d'une législation nouvelle, qui est devenue la LPNC. Après l'adoption de la Loi, la Commission a mis fin à ses travaux. Alors qu'elle était toujours en activité, la Commission a mentionné la route parmi les facteurs de stress environnemental qui affectaient les parcs que ses membres avaient visités.

[28] La réalisation la plus notable de la Commission dans le cadre de la LPNC semble avoir été d'obtenir une application plus étendue du principe de l'intégrité écologique dans le paragraphe 8(2) de la Loi, une disposition qui est d'une grande importance dans ce litige. Selon le paragraphe 5(1.2) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 39, art. 3] de l'ancienne loi, la *Loi sur les parcs nationaux*, L.R.C. (1985), ch. N-14 (LPN), «[e]n ce qui concerne le zonage du parc et l'utilisation par les visiteurs», il importe en premier lieu de préserver l'intégrité écologique. La Commission considérait que cette disposition était d'application trop étroite et que Parcs Canada n'avait pas toujours fait les efforts requis pour mettre en œuvre une politique de préservation et de rétablissement de l'intégrité écologique. Afin d'obtenir les changements nécessaires dans la culture de l'Agence, on a inséré le paragraphe 8(2) dans la LPNC. Ce texte prévoit que la préservation ou le rétablissement de

priority of the Minister when considering “all aspects of the management of parks.”

C. THE DECISION OF THE TRIAL DIVISION

[29] CPAWS advanced a battery of arguments before Gibson J. in an attempt to persuade him that the Minister’s approval of the road and the decisions associated with it were unlawful, but he rejected them all. It is necessary to deal briefly with only those aspects of his reasons that are challenged in this appeal.

[30] First, Gibson J. held that the broad responsibility for the administration, management and control of parks, including the administration of public lands within the parks, conferred on the Minister by subsection 8(1) of the CNPA, provided the legal authority necessary to approve the construction of the road. He rejected the argument that subsection 8(1) should be construed more narrowly by virtue of the change in the wording from its predecessor, subsection 5(1.2) of the NPA. Nor was he persuaded that the express power conferred by subsection 16(1) of the CNPA on the Governor in Council to make regulations with respect to, among other things, the establishment and maintenance of roads, precluded implying in subsection 8(1) a power in the Minister to approve the construction and maintenance of a road in a park.

[31] Second, Gibson J. held that the approval of the road was not inconsistent with the duty imposed on the Minister by subsection 8(2) of the CNPA to give “the first priority” to the “maintenance or restoration of ecological integrity” of the Park “when considering all aspects of the management of parks.” He observed (at paragraph 52) that ecological integrity is not the only statutory priority of the Minister and that the Minister is required to engage in a “delicate balancing of conflicting interests” identified in the purposes provisions in subsection 4(1) of the CNPA.

[32] Third, Gibson J. rejected the argument that, because the Minister could only issue permits under subsection 12(1) of the Regulations to destroy flora or natural objects in a Park “for purposes of Park management”, she could not issue permits that would enable the road to be constructed because the road was not intended

l’intégrité écologique sont la première priorité du ministre «pour tous les aspects de la gestion des parcs».

C. LA DÉCISION EN PREMIÈRE INSTANCE

[29] La SPPSNC a présenté un éventail d’arguments au juge Gibson, dans le but de le convaincre que l’approbation de la construction de la route par la ministre, ainsi que les décisions y relatives, étaient illégales. Il a rejeté tous les arguments présentés. Je n’aborderai brièvement que les parties de ses motifs contestées dans le présent appel.

[30] Premièrement, le juge Gibson a conclu que la responsabilité générale de gestion des parcs, y compris les terres domaniales qui y sont situées, confiée au ministre par le paragraphe 8(1) de la LPNC, constitue l’autorité législative nécessaire pour autoriser la construction de la route. Il a rejeté l’argument voulant que le paragraphe 8(1) doit être interprété de façon moins libérale au vu du changement de libellé par rapport au texte antérieur, le paragraphe 5(1.2) de la LPN. Il n’était pas non plus convaincu que la compétence expresse octroyée au gouverneur en conseil par le paragraphe 16(1) de la LPNC pour prendre des règlements à l’égard, notamment, de la mise sur pied et de l’entretien des voies routières, empêchait d’interpréter le paragraphe 8(1) comme octroyant au ministre le pouvoir requis pour autoriser la construction et l’entretien d’une route dans un parc.

[31] Deuxièmement, le juge Gibson a conclu que l’autorisation de construire la route n’était pas incompatible avec l’obligation imposée au ministre par le paragraphe 8(2) de la LPNC d’accorder «la première priorité» à «[l]a préservation ou le rétablissement de l’intégrité écologique» du Parc, «pour tous les aspects de la gestion des parcs». Il a fait remarquer (au paragraphe 52) que l’intégrité écologique n’est pas la seule priorité que la Loi impose à la ministre, celle-ci devant rechercher un «équilibre délicat entre des intérêts conflictuels», selon les objectifs précisés au paragraphe 4(1) de la LPNC.

[32] Troisièmement, le juge Gibson a rejeté l’argument voulant que comme la ministre ne peut délivrer des permis en vertu du paragraphe 12(1) du Règlement pour la destruction de la flore et de matières naturelles qu’«aux fins de la gestion du parc», elle ne pouvait délivrer des permis qui permettraient la construction de

to be used for Park management purposes. Gibson J. held that the approval of the road by the Minister in the discharge of her responsibility for Park management in and of itself rendered the destruction of flora in the course of the construction of the road “for purposes of Park management”.

D. LEGISLATIVE FRAMEWORK

[33] The following provisions of the now repealed *National Parks Act* were relied upon by CPAWS to indicate the nature of the changes made by the new statute, *Canada National Parks Act*, which is applicable to the case before us.

National Parks Act, R.S.C., 1985, c. N-14

5. (1) Subject to section 8.2, the administration, management and control of the parks shall be under the direction of the Minister.

...

(1.2) Maintenance of ecological integrity through the protection of natural resources shall be the first priority when considering park zoning and visitor use in a management plan.

[34] The following provisions of the *Canada National Parks Act* are most directly relevant to this appeal.

Canada National Parks Act, S.C. 2000, c. 32

2. (1)

...

“ecological integrity” means, with respect to a park, a condition that is determined to be characteristic of its natural region and likely to persist, including abiotic components and the composition and abundance of native species and biological communities, rates of change and supporting processes.

...

4. (1) The national parks of Canada are hereby dedicated to the people of Canada for their benefit, education and enjoyment, subject to this Act and the regulations, and the parks shall be maintained and made use of so as to leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.

la route parce que celle-ci n’était pas censée être utilisée pour la gestion du Parc. Le juge Gibson a conclu que l’autorisation donnée par la ministre dans le cadre de sa responsabilité pour la gestion du Parc faisait de la destruction de la flore au cours de la construction de la route une activité «aux fins de la gestion du parc».

D. LE CADRE LÉGISLATIF

[33] La SPPSNC s’appuyait sur les dispositions suivantes de l’ancienne *Loi sur les parcs nationaux* pour indiquer la nature des changements apportés par la nouvelle *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, applicable en l’espèce.

Loi sur les parcs nationaux, L.R.C. (1985), ch. N-14

5. (1) Sous réserve de l’article 8.2, les parcs sont placés sous l’autorité du ministre.

[...]

(1.2) En ce qui concerne le zonage du parc et l’utilisation par les visiteurs, il importe en premier lieu de préserver l’intégrité écologique et, à cette fin, de protéger les ressources naturelles.

[34] Les dispositions suivantes de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* sont les plus pertinentes dans le cadre de cet appel.

Loi sur les parcs nationaux du Canada,
L.C. 2000, ch. 32

2. (1)

[...]

«intégrité écologique» L’état d’un parc jugé caractéristique de la région naturelle dont il fait partie et qui sera vraisemblablement maintenu, notamment les éléments abiotiques, la composition et l’abondance des espèces indigènes et des communautés biologiques ainsi que le rythme des changements et le maintien des processus écologiques.

[...]

4. (1) Les parcs sont créés à l’intention du peuple canadien pour son agrément et l’enrichissement de ses connaissances; ils doivent être entretenus et utilisés conformément à la présente loi et aux règlements de façon à rester intacts pour les générations futures.

...

[...]

8. (1) The Minister is responsible for the administration, management and control of parks, including the administration of public lands in parks and, for that purpose, the Minister may use and occupy those lands.

(2) Maintenance or restoration of ecological integrity, through the protection of natural resources and natural processes, shall be the first priority of the Minister when considering all aspects of the management of parks.

...

13. Except as permitted by this Act or the regulations,

(a) no public lands or right or interest in public lands in a park may be disposed of; and

(b) no person shall use or occupy public lands in a park.

...

15. (1) The Minister may

(a) enter into leases of, and easements or servitudes over, public lands in a park that are used for

(i) the right-of-way of an existing railway line or the site of a railway station,

(ii) the right-of-way of an existing oil or gas pipeline or the site of a tank, reservoir, pump, rack, loading facility or other installation connected with such a pipeline, or

(iii) the right-of-way of an existing telecommunication or electrical transmission line or the site of an exchange, office, substation or other installation connected with such a transmission line;

(b) enter into leases of, and easements or servitudes over, public lands in a park that are required for any alteration to or deviation from a right-of-way referred to in paragraph (a) or for the relocation of any station or installation referred to in that paragraph; or

(c) enter into leases or licences of occupation of, and easements or servitudes over, public lands in a park for the installation and operation of radio and television repeater stations, microwave towers, weather and telemetry stations and cosmic ray and other scientific monitoring stations.

8. (1) Les parcs, y compris les terres domaniales qui y sont situées, sont placés sous l'autorité du ministre; celui-ci peut, dans l'exercice de cette autorité, utiliser et occuper les terres domaniales situées dans les parcs.

(2) La préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques sont la première priorité du ministre pour tous les aspects de la gestion des parcs.

[...]

13. Sauf dans la mesure permise par les autres dispositions de la présente loi ou ses règlements, il est interdit d'aliéner les terres domaniales situées dans un parc, de concéder un droit réel ou un intérêt sur celles-ci, de les utiliser ou de les occuper.

[...]

15. (1) Le ministre peut:

a) louer ou assujettir à des servitudes des terres domaniales situées dans un parc qui servent déjà:

(i) soit d'emprise aux voies ferrées ou d'emplacement pour des gares ferroviaires,

(ii) soit d'emprise à un oléoduc ou un gazoduc ou d'emplacement pour des citernes, réservoirs, pompes, montures, installations de chargement ou autres s'y rapportant,

(iii) soit d'emprise à des lignes de télécommunication ou de transport d'électricité ou d'emplacement pour tout central, bureau, sous-station ou autre installation s'y rattachant;

b) louer ou assujettir à des servitudes des terres domaniales situées dans un parc qui sont nécessaires à la modification des emprises, gares ou autres installations existantes ou pour le changement de tracé de ces emprises ou le déplacement de ces installations;

c) louer des terres domaniales situées dans un parc — ou délivrer des permis d'occupation de celles-ci ou des servitudes à leur égard — pour l'installation et l'exploitation de stations d'amplification des ondes de télévision ou de radio, de tours à hyperfréquences, de

stations météorologiques ou télémétriques, de stations d'observation des rayons cosmiques ou d'autres stations scientifiques.

[. . .]

16. (1) The Governor in Council may make regulations respecting

16. (1) Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant:

...

[. . .]

(f) the establishment, maintenance, administration and use of roads, streets, highways, parking areas, sidewalks, streetworks, trails, wharves, docks, bridges and other improvements, and the circumstances under which they must be open or may be closed to public traffic or use;

j) la mise sur pied, l'entretien, la gestion ainsi que l'usage des voies routières et autres infrastructures, y compris les trottoirs, sentiers, aires de stationnement, quais, docks et ponts, et les circonstances dans lesquelles elles doivent être ouvertes ou peuvent être fermées au public, sans que cela ait pour effet d'exclure des terres d'un parc;

[35] Also relevant are the following provisions of the *National Parks General Regulations*.

[35] Les dispositions suivantes du *Règlement général sur les parcs nationaux* sont aussi pertinentes.

National Parks General Regulations, SOR/78-213

Règlement général sur les parcs nationaux, DORS/78-213

10. (1) No person shall remove, deface, damage or destroy any flora or natural objects in a Park except in accordance with a permit issued under subsection 11(1) or 12(1).

10. (1) Sauf sur permis, nul ne peut enlever, mutiler, endommager ou détruire les matières naturelles ou la flore, même s'il s'agit de plantes mortes.

...

[. . .]

12. (1) The superintendent may issue a permit to any person authorizing the person to remove, deface, damage or destroy any flora or natural objects in a Park for purposes of Park management.

12. (1) Le directeur du parc peut délivrer un permis pour l'enlèvement, la mutilation, l'endommagement ou la destruction de la flore et de matières naturelles aux fins de la gestion du parc.

(2) A permit issued by the superintendent under subsection (1) shall specify the kind and amount of and the location from which flora or natural objects may be removed, defaced, damaged or destroyed and the conditions applicable to the permit.

(2) Ce permis indique le genre, la quantité et l'emplacement de la flore ou des matières naturelles pouvant être enlevées, mutilées, endommagées ou détruites et autres conditions applicables.

E. ISSUES AND ANALYSIS

E. QUESTIONS EN LITIGE ET ANALYSE

Issue 1: Does the Minister have the power to approve a road for non-park purposes under subsection 8(1) of the CNPA?

Question n° 1: La ministre a-t-elle le pouvoir, en vertu du paragraphe 8(1) de la LPNC, d'autoriser la construction d'une route pour répondre à d'autres besoins que ceux du parc?

The case for an implied power to approve a road

Les arguments en faveur du pouvoir implicite d'approuver la construction d'une route

[36] The Minister relies on subsection 8(1) of the CNPA as conferring the legal authority necessary to

[36] La ministre s'appuie sur le paragraphe 8(1) de la LPNC comme autorité légale nécessaire à l'autorisation

approve the construction of the road. The parties agreed, appropriately in my view, that the Minister's interpretation of subsection 8(1) was reviewable on a standard of correctness: compare *Bow Valley Naturalists Society v. Canada (Minister of Canadian Heritage)*, [2001] 2 F.C. 461 (C.A.), at paragraph 55 (Parks Canada's interpretation of the CEAA).

[37] For ease of reference, I set out subsection 8(1) again here.

8. (1) The Minister is responsible for the administration, management and control of parks, including the administration of public lands in parks and, for that purpose, the Minister may use and occupy those lands.

[38] This provision contains two elements. First, it details matters for which the Minister is responsible: "the administration, management and control of parks, including the administration of public lands in parks". Second, it confers power on the Minister by providing that the Minister "may use and occupy" public lands in parks for the purpose of administering them.

[39] In my opinion, the Minister's power to "use and occupy" park land does not authorize her to approve the road at issue in this case. The road is to be constructed by the Thebacha Road Society and used principally by people living in or adjacent to the Park. Accordingly, in so far as these activities constitute the use and occupation of public land in the Park, the users and occupiers will be Thebacha and members of the public, not the Minister. Their use and occupation will not be on behalf of the Minister, whose role in connection with the road is only to regulate and supervise the use and occupation of park land by others for their own purposes.

[40] Thus, if the Minister has the power to approve the construction and maintenance of the road, as well as its use, it must be derived from the responsibility conferred on the Minister for the administration and management of parks, including the administration of public lands in parks. Responsibility is not power. However, it will often be ineffective to confer responsibility without also granting the power necessary to discharge it. Responsi-

de la construction de la route. Les parties se sont mises d'accord, de façon appropriée selon moi, pour dire que l'interprétation du paragraphe 8(1) par la ministre peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire selon la norme de la décision correcte: comparer *Bow Valley Naturalists Society c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2001] 2 C.F. 461 (C.A.), au paragraphe 55 (l'interprétation de Parcs Canada de la LCEE).

[37] Pour faciliter la lecture, je reproduis à nouveau le paragraphe 8(1).

8. (1) Les parcs, y compris les terres domaniales qui y sont situées, sont placés sous l'autorité du ministre; celui-ci peut, dans l'exercice de cette autorité, utiliser et occuper les terres domaniales situées dans les parcs.

[38] Cette disposition contient deux éléments. Premièrement, elle expose les responsabilités du ministre, savoir: «[l]es parcs, y compris les terres domaniales qui y sont situées». Deuxièmement, elle confère des pouvoirs au ministre en précisant qu'il «peut [. . .] utiliser et occuper» les terres domaniales dans l'exercice de son autorité de gestion des parcs.

[39] Selon moi, le pouvoir de la ministre «d'utiliser et occuper» les terres d'un parc ne lui donne pas le pouvoir d'autoriser la construction de la route en l'espèce. La route doit être construite par la Thebacha Road Society et elle servira principalement aux personnes qui vivent dans le Parc ou à proximité. En conséquence, dans la mesure où ces activités sont une utilisation et une occupation des terres domaniales situées dans le Parc, les utilisateurs et occupants seront Thebacha et les membres du public et non la ministre. Leurs utilisation et occupation ne se feront pas au nom de la ministre, dont le rôle par rapport à la route ne consistera qu'à réglementer et à surveiller l'utilisation et l'occupation des terres du parc par d'autres personnes à leurs propres fins.

[40] Donc, si la ministre a le pouvoir d'autoriser la construction et l'entretien de la route, ainsi que son utilisation, il faut que ce pouvoir provienne de la responsabilité générale confiée à la ministre pour la gestion des parcs, y compris celle des terres domaniales qui y sont situées. En soi, l'octroi d'une responsabilité ne confère pas un pouvoir, bien qu'il ne servira pas souvent à grand-chose d'octroyer une responsabilité sans l'assortir

bility for the administration, management and control of parks, including the administration of public lands in parks, without the power to do anything would, in my opinion, deprive the statutory conferral of responsibility of much practical utility.

[41] Parliament is generally taken to intend to confer the powers necessary to give efficacy to the administrative schemes that it creates. One of the best-known modern judicial statements of this approach to the interpretation of legislation is found in the reasons of McIntyre J., when writing for the Court in *Maple Lodge Farms Ltd. v. Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2, at page 7:

In construing statutes . . . which provide for far-reaching and frequently complicated administrative schemes, the judicial approach should be to endeavour within the scope of the legislation to give effect to its provisions so that the administrative agencies created may function effectively, as the legislation intended. In my view, in dealing with legislation of this nature, the courts should, wherever possible, avoid a narrow, technical construction, and endeavour to make effective the legislative intent as applied to the administrative scheme involved.

[42] Accordingly, I would conclude that the power to approve the creation of a road in a park is implied in the conferral of the broad responsibilities on the Minister by subsection 8(1) subject to any indications to the contrary elsewhere in the statute, to which CPAWS' other arguments are directed. In my opinion, the Minister's responsibility for the administration, management and control of parks includes meeting the transportation needs of the residents of the isolated communities in the park, and implies the powers necessary for so doing.

[43] In addition, I see no reason necessarily to limit the implied power to the approval of roads, or other projects, that are needed for implementing the purposes for which national parks are created as set out in subsection 4(1). These do not constitute the only purposes for which statutory powers are conferred on the Minister. However, this is not to say that the general management and administrative powers impliedly granted to the Minister with respect to the parks and park lands are untrammelled. Far from it. In particular, the powers are subject to two important limitations that are as general in

du pouvoir requis pour s'en acquitter. À défaut d'un pouvoir d'action, la responsabilité pour la gestion des parcs, y compris celle des terres domaniales qui y sont situées, rendrait, selon moi, l'octroi d'une responsabilité dans la Loi quasi inutile en pratique.

[41] En général, il est admis que le législateur a l'intention d'octroyer les pouvoirs nécessaires pour réaliser les objectifs des régimes administratifs qu'il crée. Un des meilleurs exposés judiciaires de notre époque sur la façon d'aborder l'interprétation de la législation se trouve dans les motifs du juge McIntyre, s'exprimant au nom de la Cour dans l'arrêt *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, à la page 7:

En interprétant des lois [. . .] qui mettent en place des arrangements administratifs souvent compliqués et importants, les tribunaux devraient, pour autant que les textes législatifs le permettent, donner effet à ces dispositions de manière à permettre aux organismes administratifs ainsi créés de fonctionner efficacement comme les textes le veulent. À mon avis, lorsqu'elles examinent des textes de ce genre, les cours devraient, si c'est possible, éviter les interprétations strictes et formalistes et essayer de donner effet à l'intention du législateur appliquée à l'arrangement administratif en cause.

[42] En conséquence, j'arrive à la conclusion que le pouvoir d'autoriser la mise en place d'une route dans un parc découle implicitement de l'octroi de larges responsabilités à la ministre par le paragraphe 8(1), sous réserve de toutes indications à l'effet contraire dans la Loi dont font état les autres arguments de la SPPSNC. Selon moi, la responsabilité de la ministre pour les parcs comprend la satisfaction des besoins de transport des résidents des communautés isolées situées dans le parc et implique l'existence des pouvoirs nécessaires à cette fin.

[43] De plus, je ne vois aucun motif impératif de restreindre le pouvoir implicite à la seule autorisation de construire des routes, ou de réaliser d'autres projets, nécessaires à la mise en œuvre des objectifs pour lesquels on a créé les parcs nationaux, tels qu'ils sont énoncés au paragraphe 4(1). Ce n'est pas uniquement à ces fins que la ministre a reçu des pouvoirs dans la Loi. Toutefois, je ne veux pas dire que les pouvoirs implicites de gestion octroyés à la ministre pour la gestion des parcs et des terres des parcs sont sans limites, au contraire. Ces pouvoirs sont notamment soumis à deux

nature as the powers themselves.

[44] First, any powers conferred by the Act must be exercised in a manner that is consistent with the duty imposed by subsection 4(1) of ensuring that parks are “maintained and made use of so as to leave them unimpaired for the enjoyment of future generations”. Second, and somewhat more specifically, subsection 8(2) provides:

8. . . .

(2) Maintenance or restoration of ecological integrity, through the protection of natural resources and natural processes, shall be the first priority of the Minister when considering all aspects of the management of parks.

[45] However, in reviewing the exercise of an implied management or administrative power by the Minister, acting through the Parks Canada Agency, the Court would afford considerable deference to the view of park officials that particular action was not inconsistent with the due discharge of the broad statutory duties to leave parks unimpaired and to give the first priority to ecological integrity. The standard of review applicable to determining whether the Minister has discharged this latter duty is a matter that I consider in connection with the second issue in this appeal.

Arguments against an implied power to approve a road

[46] I turn now to consider the arguments advanced on behalf of CPAWS to establish that the approach to the interpretation of regulatory legislation described in *Maple Lodge Farms* is inapplicable to the CNPA in general and to subsection 8(1) in particular.

[47] However, before examining the specific arguments advanced on behalf of CPAWS respecting the interpretation of subsection 8(1), I should note a more general observation that counsel made. Parliament has always exercised close supervision over Canada’s national parks. It would be inconsistent with the history of legislative oversight of the parks to construe the general power in subsection 8(1) as authorizing the Minister, acting through her delegate, to make decisions, such as approving the construction of a road, that would

réserver importantes, qui sont d’une nature aussi générale que les pouvoirs eux-mêmes.

[44] Premièrement, les pouvoirs octroyés par la Loi doivent être exercés d’une façon qui est cohérente avec le devoir imposé par le paragraphe 4(1) d’assurer que les parcs sont «entretenus et utilisés [. . .] de façon à rester intacts pour les générations futures». Deuxièmement, le paragraphe 8(2) précise plus particulièrement ceci:

8. [. . .]

(2) La préservation ou le rétablissement de l’intégrité écologique par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques sont la première priorité du ministre pour tous les aspects de la gestion des parcs.

[45] Toutefois, en contrôlant l’exercice par la ministre, agissant par l’entremise de l’Agence Parcs Canada, d’un pouvoir implicite de gestion, la Cour serait très réservée face au point de vue des responsables du Parc voulant qu’une mesure donnée n’est pas incohérente avec le respect des devoirs imposés par la Loi de garder les parcs intacts et d’accorder la première priorité à l’intégrité écologique. Quant à la norme de contrôle applicable à la question de savoir si la ministre s’est acquittée de ce devoir, je vais l’examiner dans le cadre de la deuxième question à régler dans cet appel.

Les arguments à l’encontre du pouvoir implicite d’approuver la construction d’une route

[46] Je vais maintenant examiner les arguments présentés au nom de la SPPSNC pour démontrer que l’interprétation de la législation déléguée préconisée dans l’arrêt *Maple Lodge Farms* ne s’applique pas à la LPNC dans son ensemble, et tout particulièrement à son paragraphe 8(1).

[47] Toutefois, avant d’examiner les arguments spécifiques présentés au nom de la SPPSNC au sujet de l’interprétation du paragraphe 8(1), je dois faire état d’une remarque plus générale de son avocat. Le Parlement a toujours exercé une surveillance étroite des parcs nationaux du Canada. Il ne serait pas cohérent avec l’historique du contrôle législatif des parcs si on interprétait le pouvoir général octroyé par le paragraphe 8(1) comme autorisant la ministre, agissant par l’entremise de son délégué, à prendre des décisions qui pourraient avoir

have potentially serious adverse effects on a park.

[48] This submission was advanced as part of the background against which specific provisions of the Act should be interpreted, rather than as an independent ground for rejecting the Minister's interpretation of subsection 8(1).

(i) Comparison with the NPA

[49] CPAWS argued below that differences between the wording of subsection 8(1) and its predecessor, subsection 5(1) of the NPA, evidence a legislative intention to narrow the grant of any implied discretion in subsection 8(1). I agree with Gibson J.'s analysis on this point: CPAWS was seeking to read too much significance into relatively small textual changes. Since counsel did not press this argument before us, I need consider it no further.

(ii) The disposal and occupation of lands

[50] Counsel argued that sections 13 and 15 of the CNPA deal specifically with the disposal of park land and do not authorize the approval by the Minister of the road under consideration here.

13. Except as permitted by this Act or the regulations,

(a) no public lands or right or interest in public lands in a park may be disposed of; and

(b) no person shall use or occupy public lands in a park.

...

15. (1) The Minister may

(a) enter into leases of, and easements or servitudes over, public lands in a park that are used for

(i) the right-of-way of an existing railway line or the site of a railway station,

(ii) the right-of-way of an existing oil or gas pipeline or the site of a tank, reservoir, pump, rack, loading facility or other installation connected with such a pipeline, or

de sérieux effets négatifs sur un parc, par exemple en autorisant la construction d'une route.

[48] Cette allégation a été présentée pour établir le cadre dans lequel certaines dispositions de la Loi devaient être interprétées, et non comme un motif précis de rejeter l'interprétation que fait la ministre du paragraphe 8(1).

(i) Comparaison avec la LPN

[49] La SPPSNC a soutenu en première instance que les différences entre le libellé du paragraphe 8(1) et du texte antérieur, le paragraphe 5(1) de la LPN, démontrent que le législateur avait l'intention de limiter l'octroi de tout pouvoir discrétionnaire implicite dans le paragraphe 8(1). Sur cette question, je me range à l'analyse du juge Gibson selon lequel la SPPSNC accordait trop d'importance à des changements relativement mineurs de libellé. Comme leur avocat n'a pas insisté sur ce point devant nous, je ne m'y arrêterai pas plus longtemps.

(ii) L'aliénation et l'occupation des terres

[50] L'avocat a soutenu que les articles 13 et 15 de la LPNC traitent spécifiquement de l'aliénation des terres des parcs et qu'ils ne peuvent servir de fondement à l'autorisation accordée par la ministre à la construction de la route en cause.

13. Sauf dans la mesure permise par les autres dispositions de la présente loi ou ses règlements, il est interdit d'aliéner les terres domaniales situées dans un parc, de concéder un droit réel ou un intérêt sur celles-ci, de les utiliser ou de les occuper.

[. .]

15. (1) Le ministre peut:

a) louer ou assujettir à des servitudes des terres domaniales situées dans un parc qui servent déjà:

(i) soit d'emprise aux voies ferrées ou d'emplacement pour des gares ferroviaires,

(ii) soit d'emprise à un oléoduc ou un gazoduc ou d'emplacement pour des citernes, réservoirs, pompes, montures, installations de chargement ou autres s'y rapportant,

(iii) the right-of-way of an existing telecommunication or electrical transmission line or the site of an exchange, office, substation or other installation connected with such a transmission line;

(b) enter into leases of, and easements or servitudes over, public lands in a park that are required for any alteration to or deviation from a right-of-way referred to in paragraph (a) or for the relocation of any station or installation referred to in that paragraph; or

(c) enter into leases or licences of occupation of, and easements or servitudes over, public lands in a park for the installation and operation of radio and television repeater stations, microwave towers, weather and telemetry stations and cosmic ray and other scientific monitoring stations.

[51] Counsel for CPAWS submitted that paragraph 13(a) prohibits the disposal of any land or interest in land in a park, except as permitted by the Act or regulations. Paragraphs 15(1)(a) and (b) set out the purposes for which the Minister may lease park lands, or create easements or servitudes over them. None of those purposes includes the construction of roads in a park.

[52] This is true but, in my opinion, irrelevant to the present inquiry. Implementation of the road proposal simply does not entail the Minister's entering into leases, easements or servitudes with respect to park lands, or disposing of any right or interest in park land.

[53] More to the point is paragraph 13(b), which prohibits any person from the use or occupation of land in a park, again except as is permitted by the Act or regulations. Paragraph 15(1)(c) authorizes the Minister to enter into, among other things, licences of occupation of public lands in a park. The construction of roads in a park is not one of the specific purposes for which the powers conferred by this paragraph are exercisable.

[54] The argument advanced on behalf of CPAWS is that the existence of an express and very restricted grant of power to enter into licences of occupation precludes interpreting subsection 8(1) as conferring by implication a much broader power in the Minister to permit others to occupy land in a park. A short answer to this argument

(iii) soit d'emprise à des lignes de télécommunication ou de transport d'électricité ou d'emplacement pour tout central, bureau, sous-station ou autre installation s'y rattachant;

b) louer ou assujettir à des servitudes des terres domaniales situées dans un parc qui sont nécessaires à la modification des emprises, gares ou autres installations existantes ou pour le changement de tracé de ces emprises ou le déplacement de ces installations;

c) louer des terres domaniales situées dans un parc — ou délivrer des permis d'occupation de celles-ci ou des servitudes à leur égard — pour l'installation et l'exploitation de stations d'amplification des ondes de télévision ou de radio, de tours à hyperfréquences, de stations météoro-logiques ou télémétriques, de stations d'observation des rayons cosmiques ou d'autres stations scientifiques.

[51] L'avocat de la SPPSNC a soutenu que l'article 13(a) interdit l'aliénation de toute terre d'un parc, ou la concession d'un droit réel ou d'un intérêt sur toute terre d'un parc, sauf dans la mesure permise par la Loi et ses règlements. Les alinéas 15(1)(a) et (b) énoncent à quelles fins la ministre peut louer toute terre du parc, ou l'assujettir à des servitudes. La construction de routes dans un parc n'est pas mentionnée dans ces textes.

[52] Selon moi, bien qu'elle soit vraie, cette assertion n'est pas pertinente en l'espèce. La réalisation du projet de construction de la route ne suppose aucunement que la ministre loue ou assujettisse des terres situées dans un parc à des servitudes, ou qu'elle concède un droit réel ou un intérêt sur celles-ci.

[53] L'article 13 est plus pertinent, puisqu'il interdit à quiconque d'utiliser ou d'occuper les terres situées dans un parc, sous réserve de ce que permet la Loi ou ses règlements. L'alinéa 15(1)(c) autorise notamment la ministre à délivrer des permis d'occupation des terres situées dans un parc. La construction de routes dans un parc n'est pas un des objectifs spécifiques pour lesquels on peut exercer les pouvoirs conférés par cet alinéa.

[54] Selon l'argument présenté au nom de la SPPSNC, l'octroi d'un pouvoir exprès et très limité d'accorder des permis d'occupation fait qu'on ne peut interpréter le paragraphe 8(1) comme conférant de façon implicite un pouvoir beaucoup plus large à la ministre d'autoriser d'autres personnes à occuper les terres d'un parc. On

would be that, when the Minister approved the construction of the road, she did not thereby enter into a licence of use and occupation. However, the approval of the road envisaged the making of an agreement between the Minister and Thebacha to implement the approval. Indeed, the operating agreement with Thebacha permits it to use and occupy Park land for the purpose of the construction and maintenance of the road. It is therefore appropriate to deal with this argument.

[55] Counsel for CPAWS acknowledged that paragraph 13(b) provides that a person may use or occupy park land, “as permitted by this Act or the regulations”. However, he submitted, this does not enable the Minister to rely on any power implied in subsection 8(1) to permit Thebacha to occupy the land for the construction of the road. This is because section 13 of the CNPA provides that permission to use or occupy park lands must be given by the Act, and not by a decision made under the Act. Counsel supported his position by contrasting the narrow wording of section 13 of the CNPA with the more generous wording of the predecessor provision, subsection 6(1) of the NPA, which provided that no person shall occupy public lands in a park, “except under the authority of this Act or the regulations [underlining added].”

[56] I agree that there is a difference between permission granted by, as opposed to under, the Act. However, section 13 also provides that a person may occupy land if permitted by the regulations. Section 3 of the Regulations provides as follows:

3. A person may use or occupy public lands or other public property within a Park if that person does so in accordance with the Act, the regulations made thereunder and any agreement made between the Government of Canada and the government of the province within which the Park is situated. [Underlining added.]

[57] Use or occupation of park land is thus permitted by the Regulations, and the only question is whether the permission granted by the Minister to Thebacha to occupy Park land to construct and maintain the road was “in accordance with the Act [or] the regulations”. Nothing in the Act or Regulations prohibits the construc-

tion. Il y a donc lieu d'examiner cet argument.

pourrait répondre à cet argument en disant simplement qu'en autorisant la construction de la route, la ministre n'a pas octroyé un permis d'utilisation et d'occupation. Toutefois, l'autorisation de construire la route supposait la conclusion d'une entente entre la ministre et Thebacha pour la mise en œuvre du projet. En fait, l'entente d'exploitation avec Thebacha autorise cette dernière à utiliser et occuper des terres du Parc à des fins de construction et d'entretien de la route. Il y a donc lieu d'examiner cet argument.

[55] L'avocat de la SPPSNC a admis que l'article 13 prévoit qu'une personne peut utiliser et occuper des terres d'un parc «dans la mesure permise par les autres dispositions de la présente loi ou ses règlements». Il soutient toutefois que cette disposition n'autorise pas la ministre à s'appuyer sur un pouvoir implicite tiré du paragraphe 8(1) pour permettre à Thebacha d'occuper les terres aux fins de la construction de la route, du fait que l'article 13 de la LPNC porte que l'autorisation d'utiliser ou d'occuper les terres du Parc doit se trouver dans la Loi et non dans une décision prise sous l'autorité de la Loi. L'avocat a étayé ce point de vue en mettant en parallèle le libellé restrictif de l'article 13 de la LPNC avec la formulation plus générale de l'ancienne disposition, le paragraphe 6(1) de la LPN, qui portait qu'il est interdit d'habiter les terres domaniales constituant des parcs «[s]auf autorisation de la présente loi ou de ses règlements».

[56] Je suis d'accord qu'il y a une différence entre une autorisation accordée dans la Loi, par rapport à une autorisation accordée sous l'empire de la Loi. Toutefois, l'article 13 prévoit aussi qu'une personne peut occuper des terres si le Règlement le permet. L'article 3 du Règlement est rédigé comme suit:

3. Les emplacements et les installations des parcs nationaux peuvent être utilisés à la condition que l'occupant se conforme à la Loi sur les parcs nationaux, à ses règlements et aux accords conclus entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces concernées. [Soulignement ajouté.]

[57] L'utilisation ou l'occupation des terres du parc sont donc autorisées par le Règlement et la seule question consiste à savoir si le permis accordé par la ministre à Thebacha d'occuper les terres du Parc aux fins de la construction et de l'entretien de la route est «conforme à la Loi [. . .] [et] à ses règlements». Rien dans la Loi ou

tion of the road, and the Minister's implied powers under subsection 8(1) authorize her to approve the road. I am therefore of the view that Thebacha's use and occupation of the land will be "in accordance with the Act", provided that the use and occupation do not infringe any express restriction in the legislation and comply with the conditions imposed by the Minister in the exercise of her powers under subsection 8(1).

(iii) The regulation-making power

[58] Counsel for CPAWS noted that subsection 16(1) of the CNPA confers power on the Governor in Council to enact regulations respecting the "establishment, maintenance, administration and use of roads" (paragraph *j*), and "the control of traffic . . . including the regulation of the speed, operation and parking of vehicles" (paragraph *k*). The argument is that the existence of an explicit power to make regulations respecting the establishment of roads is incompatible with the implication of a power in the Minister under subsection 8(1) to approve the construction of roads. Counsel submitted that Parliament required the enactment of a regulation to authorize the establishment of a road, rather than merely a decision by the Minister or her delegates, in order to ensure the greater degree of political accountability required by Parliament with respect to Canada's national parks.

[59] I cannot accept this argument. I am not persuaded that the inclusion of a subject-matter in subsection 16(1) impliedly precludes the Minister from exercising her broad managerial and administrative discretion under subsection 8(1) with respect to the same subject-matter. Rather, I would read the power in subsection 16(1) to make regulations and the implied power in subsection 8(1) as complementary, not mutually exclusive. Moreover, the making of regulations under subsection 16(1) is permissive, not obligatory. However, when a regulation is made on a topic, I would think that the Minister could not exercise her discretion under subsection 8(1) in a manner that is inconsistent with that regulation.

dans le Règlement n'interdit la construction d'une route, et les pouvoirs implicites conférés à la ministre en vertu du paragraphe 8(1) lui permettent d'autoriser la construction de la route. Par conséquent, je suis d'avis que l'utilisation et l'occupation des terres par Thebacha seront «conforme[s] à la Loi», à condition que cette utilisation et cette occupation ne soient pas contraires à toute disposition restrictive expresse de la législation et qu'elles respectent les conditions imposées par la ministre dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu du paragraphe 8(1).

(iii) Le pouvoir réglementaire

[58] L'avocat de la SPPSNC a fait remarquer que le paragraphe 16(1) de la LPNC autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements concernant «la mise sur pied, l'entretien, la gestion ainsi que l'usage des voies routières» (alinéa *j*), et «la réglementation de la circulation [. . .] notamment pour la vitesse, la conduite et le stationnement des véhicules» (alinéa *k*). L'argument veut que l'existence d'un pouvoir explicite d'adopter des règlements au sujet de la mise sur pied de routes est incompatible avec l'existence d'un pouvoir implicite, qui serait accordé à la ministre par le paragraphe 8(1), d'approuver la construction de routes. L'avocat a soutenu que le législateur voulait que la mise sur pied d'une route soit soumise à l'adoption d'un règlement, plutôt qu'à une simple décision de la ministre ou de son délégué, afin d'assurer le haut degré d'imputabilité politique que le Parlement exige lorsque les parcs nationaux du Canada sont en cause.

[59] Je ne peux me ranger à ce point de vue. Je ne suis pas convaincu que la mention d'un sujet au paragraphe 16(1) vient implicitement empêcher la ministre d'exercer ses larges pouvoirs discrétionnaires de gestion prévus au paragraphe 8(1) pour le même sujet. J'interprète plutôt le pouvoir de prendre des règlements prévu au paragraphe 16(1) et le pouvoir implicite au paragraphe 8(1) comme complémentaires et non mutuellement exclusifs. De plus, l'adoption d'un règlement en vertu du paragraphe 16(1) est facultative et non obligatoire. Je suis toutefois d'avis que, lorsqu'un règlement est adopté sur une question donnée, la ministre ne peut exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 8(1) d'une manière qui ne respecterait pas ce règlement.

[60] An examination of the wide range of matters on which regulations may be made under subsection 16(1) shows that CPAWS' interpretation would seriously impede the ability of the Minister, acting through the Parks Canada Agency, to discharge the responsibilities conferred by subsection 8(1). Indeed, paragraph 16(1)(a) provides that regulations may be made respecting "the preservation, control and management of parks" [underlining added]. If CPAWS were correct, the Minister would have no power, in the absence of regulations, to do anything under subsection 8(1) to enable her to discharge her responsibility for the management and control of parks.

[61] I should emphasize that CPAWS' argument is not limited to the situation where there is a conflict between a regulation made under subsection 16(1) and the exercise of discretion under subsection 8(1). We were not advised of any regulation made under paragraph 16(1)(f) respecting the establishment of roads in national parks. Rather, the argument is that the mere existence of an unexercised regulation-making power on a given topic is sufficient to withdraw that topic from subsection 8(1). As I have indicated, I cannot ascribe to Parliament an intention that would so hamper the effective administration, management and control of parks.

(iv) National Parks Policy

[62] While counsel could not suggest that the Minister's approval of the road in question here was inconsistent with any applicable regulation, he did submit that it was not in compliance with Parks Canada's National Parks Policy. Paragraph 4.4.4 of the non-statutory document, *Parks Canada Guiding Principles and Operational Policies* provides:

4.4.4.

Roads and trails may be constructed if their primary function is to serve park purposes, they have been approved under the park management plan and they meet the full requirements of the Federal Environmental Assessment and Review Process. New roads and trails that constitute through routes designed to serve other than park purposes will not be considered.

[63] Whether or not failure to comply with this policy could constitute a ground for setting aside the Minister's

[60] Un examen de la grande variété de sujets sur lesquels on peut adopter des règlements en vertu du paragraphe 16(1) démontre que l'interprétation de la SPPSNC viendrait considérablement entraver la capacité de la ministre, agissant par l'entremise de l'Agence Parcs Canada, de s'acquitter des responsabilités que lui octroie le paragraphe 8(1). En fait, l'alinéa 16(1)a) porte qu'on peut faire des règlements sur «la préservation, la gestion et l'administration des parcs» [soulignement ajouté]. Si l'interprétation de la SPPSNC était la bonne, en l'absence d'un règlement, la ministre n'aurait aucun pouvoir de faire quoi que ce soit en vertu du paragraphe 8(1) pour s'acquitter de ses responsabilités de gestion et d'administration des parcs.

[61] Je dois insister sur le fait que l'argument de la SPPSNC n'est pas limité à une situation où il existe un conflit entre un règlement adopté en vertu du paragraphe 16(1) et l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 8(1). Nous n'avons été informés d'aucun règlement pris en vertu de l'alinéa 16(1)f) concernant la mise en place de routes dans les parcs nationaux. L'argument porte plutôt que la simple existence d'un pouvoir non exercé de faire des règlements sur un sujet donné suffit à retirer ce sujet du paragraphe 8(1). Comme je l'ai déjà dit, je ne peux imputer au législateur une intention qui viendrait gêner de façon aussi importante la gestion et l'administration efficaces des parcs.

(iv) La politique des parcs nationaux

[62] Bien que l'avocat ne pouvait prétendre que l'autorisation de la ministre de construire la route en cause était incompatible avec un règlement en vigueur, il a soutenu que cette autorisation ne respectait pas la Politique de Parcs Canada relative aux parcs nationaux. Au paragraphe 4.4.4 des *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada*, document qui n'a pas de valeur juridique, on trouve ceci:

4.4.4.

Des routes et des sentiers peuvent être construits s'ils ont pour but premier de répondre aux objectifs du parc, s'ils ont été approuvés dans les plans de gestion et s'ils satisfont aux pleines exigences du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. De nouvelles routes et sentiers de transit conçus à d'autres fins ne sont pas considérés.

[63] Que le défaut de respecter cette politique constitue ou non un motif d'annuler la décision de la mi-

decision, the approval of the road is not in breach of paragraph 4.4.4. First, it is a reasonable inference from the second sentence of the extract from the National Parks Policy quoted above that both sentences apply only to the construction of new roads. And, since the proposed road largely follows the route of an abandoned road, the Minister could reasonably conclude that the road in question is not a “new” road.

[64] Second, it would not be unreasonable to regard the “primary function” of the road as being “to serve park purposes”, because it will primarily be for the benefit of those living in small isolated communities in the Park. The limited months of operation of the road, the speed restrictions, the exclusion of commercial vehicles from it, and its narrow width, do not make it suitable for meeting the need for a regional transportation route through the Park. Hence, even if the proposed road were a “new road”, or the first sentence of paragraph 4.4.4 applied to the construction of all roads, both “new” and “non-new”, the Minister’s approval could not be said to be unreasonable on the ground that it was inconsistent with National Parks Policy.

(v) Conclusion

[65] Accordingly, I conclude that the Minister was authorized by subsection 8(1) to approve the road.

Issue 2: Was the Minister’s approval of the road in breach of the statutory requirement that “ecological integrity” shall be the “first priority” of the Minister when considering all aspects of park management?

[66] The duty in question is contained in subsection 8(2) of the CNPA which, for convenience, I set out again.

8. . . .

(2) Maintenance or restoration of ecological integrity, through the protection of natural resources and natural processes, shall be the first priority of the Minister when considering all aspects of the management of parks.

ministre, l’autorisation de construire la route n’enfreint pas le paragraphe 4.4.4. Premièrement, il est raisonnable d’interpréter la deuxième phrase de cet extrait de la Politique des parcs nationaux comme indiquant que le texte ne s’applique qu’à la construction de nouvelles routes. Or, comme la route proposée suit pour l’essentiel le tracé d’une route abandonnée, la ministre pouvait raisonnablement conclure que la route en cause n’est pas une «nouvelle» route.

[64] Deuxièmement, il ne serait pas déraisonnable de considérer que le «but premier» de la route est de «répondre aux besoins du parc», puisqu’elle répondra surtout aux besoins des habitants des petites communautés isolées situées dans le Parc. Le fait que la route ne sera exploitée que quelques mois, les restrictions quant aux vitesses autorisées, l’interdiction de l’emprunter faite aux véhicules commerciaux, ainsi que son étroitesse, font qu’elle ne peut répondre aux besoins d’une route de transport régional à travers le Parc. Par conséquent, même si la route proposée était une «nouvelle route», ou si la première phrase du paragraphe 4.4.4 s’appliquait à la construction de toutes les routes, qu’elles soient «nouvelles» ou «anciennes», on ne pourrait dire que l’autorisation de la ministre est déraisonnable au motif qu’elle ne respecte pas la Politique des parcs nationaux.

(v) Conclusion

[65] Par conséquent, je conclus que les pouvoirs octroyés à la ministre par le paragraphe 8(1) lui permettaient d’autoriser la construction de la route.

Question n° 2: L’autorisation accordée par la ministre pour la construction de la route violait-elle l’exigence de la législation qui veut que «l’intégrité écologique» soit la «première priorité» de la ministre pour tous les aspects de la gestion des parcs?

[66] Le devoir en cause est précisé au paragraphe 8(2) de la LPNC, que je reproduis à nouveau pour faciliter la lecture.

8. [. . .]

(2) La préservation ou le rétablissement de l’intégrité écologique par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques sont la première priorité du ministre pour tous les aspects de la gestion des parcs.

[67] Also relevant is the definition of “ecological integrity” provided in subsection 2(1), which reads as follows:

2. (1)

...

“ecological integrity” means, with respect to a park, a condition that is determined to be characteristic of its natural region and likely to persist, including abiotic components and the composition and abundance of native species and biological communities, rates of change and supporting processes.

The standard of review

[68] The first question to be decided is the standard of review that the Court should apply to determining if the Minister complied with subsection 8(2). As Gibson J. noted (at paragraph 53), since subsection 8(2) provides that ecological integrity is the first priority, there must be other priorities to which the Minister may also have regard when considering the administration and management of the parks.

[69] Hence, if the Minister has had regard to ecological integrity, her decision to approve the road is reviewable on the ground that she failed to treat ecological integrity as the first priority. However, it is not the function of a reviewing court to determine whether, giving the maintenance of ecological integrity the first priority, it would have approved the road. That would be to subject the Minister’s exercise of discretion with respect to competing priorities to a standard of correctness which, counsel agreed, was not the appropriate standard of review. Whether the relevant standard of review is patent unreasonableness or simple unreasonableness is the question. A pragmatic or functional analysis leads me to conclude that patent unreasonableness is the applicable standard of review.

[70] The exercise of discretion involved in this case is properly characterized as bearing on issues of a polycentric nature: weighing competing and conflicting interests, and determining the public interest from among the claims and perspectives of different groups and

[67] La définition de «l’intégrité écologique» que l’on trouve au paragraphe 2(1) est aussi pertinente. Elle est rédigée comme suit:

2. (1)

[...]

«intégrité écologique» L’état d’un parc jugé caractéristique de la région naturelle dont il fait partie et qui sera vraisemblablement maintenu, notamment les éléments abiotiques, la composition et l’abondance des espèces indigènes et des communautés biologiques ainsi que le rythme des changements et le maintien des processus écologiques.

La norme de contrôle

[68] La première question à trancher consiste à savoir quelle est la norme de contrôle que la Cour doit utiliser pour déterminer si la ministre a respecté le paragraphe 8(2). Comme l’a fait remarquer le juge Gibson (au paragraphe 53), étant donné que le paragraphe 8(2) porte que la première priorité est l’intégrité écologique, il doit y avoir d’autres priorités dont la ministre peut tenir compte dans la gestion des parcs.

[69] Par conséquent, si la ministre a tenu compte de l’intégrité écologique, on peut contrôler sa décision d’autoriser la construction de la route au motif qu’elle n’a pas fait de l’intégrité écologique sa première priorité. Toutefois, la cour chargée du contrôle judiciaire n’a pas pour rôle de décider si elle aurait autorisé la construction de la route en donnant la première priorité à la préservation de l’intégrité écologique. Cela exigerait que l’on soumette l’exercice du pouvoir discrétionnaire de la ministre par rapport aux priorités conflictuelles à la norme de la décision correcte. Or, les avocats étaient d’accord pour dire que cette norme n’est pas appropriée. La question consiste donc à savoir si c’est la norme de la décision manifestement déraisonnable ou simplement celle de la décision déraisonnable qui s’applique. L’approche pragmatique et fonctionnelle me porte à conclure que la norme applicable en l’espèce est celle de la décision manifestement déraisonnable.

[70] L’exercice du pouvoir discrétionnaire en l’espèce porte à proprement parler sur des questions de nature polycentrique: pondérer des intérêts conflictuels et déterminer l’intérêt public au vu des réclamations et perspectives de différents groupes ou individus, à

individuals, on the understanding that first priority must be given to restoring or maintaining ecological integrity. This is not a zero sum game.

[71] Thus, on the one hand, residents in the Park believe that a winter road will reduce the isolation, which is particularly burdensome in the long northern winters by enabling them to visit, and be visited by, family and friends who live in or near the Park. Others support the road because it will significantly shorten the travelling time to destinations south of the Park region.

[72] On the other hand, the road comes at a price: the difficult-to-quantify risks that it poses to wildlife and vegetation in the Park and the integrity of the Park's ecology, as well as to the livelihoods of those whose traditional traplines may be adversely affected by the road.

[73] In addition, the fact that Parliament has conferred on the Minister broad responsibility for the administration, management and control of national parks, along with the powers necessary for its discharge, is another indication of a legislative intent that the standard of review should be at the most deferential end of the range. The duty of the Minister to justify her conduct to Parliament is the primary mechanism for holding the Minister accountable for the way that she balances competing interests and claims with respect to the use of park lands. While political accountability is often dismissed as an inadequate check on the abuse of power, in my opinion this view is not compelling in the context of the present case for at least three reasons.

[74] First, as counsel for CPAWS argued, Parliament has always taken a close interest in the creation and protection of Canada's national parks. The establishment of a winter road in Canada's largest national park, a scheme that has been the subject of a vigorous public debate, is therefore very likely to register on the political radar.

[75] Second, the political accountability of ministers to the public, both through Parliament and more directly, tends to be more effective when a minister's action engages with competing public interests than when it

condition que la première priorité soit accordée au rétablissement ou à la préservation de l'intégrité écologique. Il ne s'agit pas ici opération arithmétique à résultat neutre.

[71] Donc, d'une part les résidents du Parc croient qu'une route d'hiver va diminuer leur isolement, qui est particulièrement difficile à vivre durant les longs hivers nordiques, en leur permettant de visiter des membres de la famille et des amis, qui résident dans le Parc ou à proximité, ou de les recevoir. D'autres personnes appuient le projet de route parce qu'il va réduire de façon significative le temps de déplacement requis pour atteindre les destinations au sud du Parc.

[72] D'autre part, la route n'est pas sans prix. Il y a les risques difficiles à mesurer qu'elle pose pour la faune et la végétation du Parc et pour l'intégrité de l'écologie du Parc, ainsi que pour le gagne-pain de ceux dont les territoires de piégeage pourraient souffrir de la construction de la route.

[73] De plus, le fait que le législateur a conféré à la ministre une large responsabilité pour la gestion et l'administration des parcs nationaux, ainsi que les pouvoirs nécessaires pour s'en acquitter, est une autre indication de son intention que la norme de contrôle applicable comporte la plus grande réserve possible. L'obligation de la ministre de justifier sa conduite devant le Parlement est le mécanisme principal par lequel elle est imputable de la façon dont elle pondère les intérêts conflictuels dans le cadre de l'utilisation des terres des parcs. Bien qu'on qualifie souvent l'imputabilité politique de moyen de contrôle inadéquat des abus de pouvoir, selon moi ce point de vue n'est pas convaincant en l'espèce pour au moins trois raisons.

[74] Premièrement, comme l'avocat de la SPPSNC l'a souligné, le Parlement s'est toujours intéressé de très près à la création et à la protection des parcs nationaux du Canada. Par conséquent, la construction d'une route d'hiver dans le plus grand parc national au Canada, projet qui a fait l'objet d'un débat énergique, aura certainement des retombées politiques.

[75] Deuxièmement, l'imputabilité politique des ministres face au public, par l'entremise du Parlement ou directement, est généralement plus efficace lorsque leurs initiatives visent des intérêts publics conflictuels que

primarily concerns the interests of an individual.

[76] Third, the decision-making processes employed in the consideration of the road proposal and its approval by the Minister render the decision transparent, in the sense that the bases of the decision and the countervailing arguments and evidence are part of the public record. This, too, is a factor that tends to enhance ministerial accountability through the political process.

[77] Finally, reviewing the reasonableness of the Minister's exercise of discretion in the light of the applicable statutory criterion is, to an extent, fact-oriented. Thus, in so far as this application for judicial review involves the Minister's findings of fact about the environmental impacts of the road, the standard of review is that contained in paragraph 18.1(4)(d) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7. Further, it has been held that determining whether an erroneous finding of fact has been made by the decision-maker in a perverse or capricious manner or without regard for the material before her is the practical equivalent of determining whether the finding was patently unreasonable: *Canadian Pasta Manufacturers' Assn. v. Aurora Importing & Distributing Ltd.* (1997), 208 N.R. 329 (F.C.A.); *Ontario Assn. of Architects v. Assn. of Architectural Technologists of Ontario*, [2003] 1 F.C. 331 (C.A.), at paragraph 31.

[78] Thus, in reviewing the Minister's approval of the road on the ground that it was in breach of her duty under subsection 8(2), the Court must ask whether, on the basis of both the factors that the Minister had to consider and the material before her, it was patently unreasonable to have concluded that the road proposal was incompatible with maintaining as the first priority the ecological integrity of the Park through the protection of natural resources and natural processes.

[79] I should also note that counsel for the respondents argued that, on the basis of the ordinary principles of appellate review set out in *Housen v. Nikolaisen*, [2002]

lorsqu'elles portent principalement sur des intérêts individuels.

[76] Troisièmement, les processus décisionnels utilisés dans le cadre de l'examen du projet de construction de la route et de l'autorisation accordée par la ministre rendent la décision transparente, en ce sens que les fondements de la décision et les arguments à l'effet contraire sont de notoriété publique. Ce facteur contribue aussi à rehausser l'imputabilité ministérielle par l'entremise du processus politique.

[77] Finalement, l'examen de l'aspect raisonnable de l'exercice par la ministre de son pouvoir discrétionnaire au vu du critère juridique applicable est jusqu'à un certain point tributaire des faits. Donc, dans la mesure où la présente demande de contrôle judiciaire porte sur les conclusions de fait de la ministre au sujet des effets environnementaux de la construction de la route, la norme de contrôle est celle qui se trouve à l'alinéa 18.1(4)d) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7. De plus, la jurisprudence a établi que le fait de déterminer si le décideur est arrivé à une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose, équivaut en pratique à répondre à la question de savoir si cette conclusion était manifestement déraisonnable: *Assoc. canadienne des fabricants de pâtes alimentaires c. Aurora Importing & Distributing Ltd.* (1997), 208 N.R. 329 (C.A.F.); *Ordre des architectes de l'Ontario c. Assn. of Architectural Technologists of Ontario*, [2003] 1 C.F. 331 (C.A.), au paragraphe 31.

[78] Par conséquent, en contrôlant l'approbation donnée par la ministre pour la construction de la route au motif qu'elle aurait enfreint les devoirs qui lui sont imposés par le paragraphe 8(2), la Cour doit se demander si, au vu des facteurs que la ministre devait examiner et des éléments dont elle disposait, il était manifestement déraisonnable d'arriver à la conclusion que le projet de route était incompatible avec le maintien comme première priorité de l'intégrité écologique du parc par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques.

[79] Je dois aussi faire remarquer que les avocats des intimés ont soutenu qu'en se fondant sur les règles ordinaires applicables au contrôle judiciaire en appel,

2 S.C.R. 235, this Court should only disturb Gibson J.'s decision if satisfied that, in determining that the Minister's approval of the road was consistent with her duty under subsection 8(2), the Judge committed a palpable and overriding error.

[80] The Supreme Court of Canada has recently held that, in an appeal from the decision of a judge who has decided either an application for judicial review or an appeal of a decision of an administrative tribunal, the appellate court must apply "the normal rules of appellate review of lower courts as articulated in *Housen*": *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, at paragraph 43. Accordingly, the Court held that the intermediate appellate court should have asked whether the judge below had applied the correct test for reviewing the decision of the administrative tribunal. Since this is a question of law, the intermediate appellate court should have determined it on a standard of correctness.

[81] In the present appeal, however, Gibson J. made no clear finding of the standard of review applicable to reviewing whether the Minister's approval of the road was consistent with her duty to afford the first priority to the maintenance or restoration of the ecological integrity of the Park. Hence, it is the role of this Court on appeal to determine, not only the appropriate standard of review to be applied to the Minister's decision, but also, on the facts of this case at least, the correct application of that standard.

Failure to consider a relevant consideration

[82] Counsel for CPAWS submitted that, in exercising her discretion, the Minister failed to take into account a relevant consideration. The reasons for decision do not state that, in deciding whether to approve the road, the Minister had as her first priority the restoration or maintenance of the ecological integrity of the Park. The only reference in the Minister's decision to a statutory standard is in the penultimate paragraph, which states:

telles qu'énoncées dans l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235, la présente Cour ne devrait intervenir dans la décision du juge Gibson que si elle est convaincue qu'en arrivant à la conclusion que l'autorisation de la ministre de construire la route était compatible avec les devoirs qui lui sont imposés en vertu du paragraphe 8(2), le juge de première instance a commis une erreur manifeste et dominante.

[80] La Cour suprême du Canada a récemment conclu que, dans un appel portant sur la décision d'un juge qui tranchait soit une demande de contrôle judiciaire, soit l'appel d'une décision d'un tribunal administratif, une cour d'appel doit utiliser «des règles usuelles applicables au contrôle en appel d'une décision judiciaire énoncées dans *Housen*»: *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, au paragraphe 43. En conséquence, la Cour a conclu que la cour d'appel aurait dû se poser la question de savoir si le juge de première instance avait utilisé le critère approprié en contrôlant la décision du tribunal administratif. Comme il s'agit là d'une question de droit, la cour d'appel aurait dû la trancher au vu de la norme de la décision correcte.

[81] Toutefois, le juge Gibson n'est arrivé en l'espèce à aucune conclusion précise quant à la norme de contrôle applicable pour décider si l'autorisation accordée par la ministre de construire la route était cohérente avec son devoir d'accorder la première priorité à la préservation ou au rétablissement de l'intégrité écologique dans le Parc. Par conséquent, notre Cour doit déterminer non seulement quelle est la norme appropriée de contrôle de la décision de la ministre, mais aussi, du moins au vu des faits en l'espèce, quelle est l'application correcte de cette norme.

Le défaut de tenir compte d'un élément pertinent

[82] L'avocat de la SPPSNC soutient que la ministre, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, n'a pas tenu compte d'un élément pertinent. Ses motifs de décision n'indiquent pas qu'en se penchant sur l'approbation requise pour la construction de la route, la ministre a adopté comme première priorité le rétablissement ou la préservation de l'intégrité écologique du Parc. La seule référence dans la décision de la ministre à une norme législative se trouve dans l'avant-dernier paragraphe, qui est rédigé comme suit:

It is determined that, taking into account the implementation of the Thebacha Road Society's mitigation measures, the project (construction, maintenance and operation of a winter snow road) is not likely to cause significant adverse environmental effects.

[83] CPAWS says that "significant adverse environmental effects" is the test contained in paragraph 20(1)(a) of the CEEA, and is not the same as that prescribed in subsection 8(2) of the CNPA. I agree that the Minister ought to have referred explicitly to the "ecological integrity" test, which had become applicable to decisions made under subsection 8(1) only three months before the date of the decision, and after the preparation of the environmental screening assessment report on which the decision relied.

[84] The failure of a decision-maker to consider a factor that she or he was required in law to consider in the exercise of discretion is an indication that the decision was patently unreasonable: *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 3, at paragraphs 37-38. However, I am not persuaded that the Minister committed a reviewable error when she failed to refer specifically to the need to ensure that the maintenance of ecological integrity was the first priority when exercising her power to approve the road under subsection 8(1).

[85] That a decision-maker does not expressly mention a relevant consideration in the reasons for decision does not necessarily mean that it was not in fact considered. For example, in *Hawthorne v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2002), 222 D.L.R. (4th) 265 (F.C.A.), Dé Cary J.A. said (at paragraph 3):

... to insist as a matter of law that an immigration officer spell out expressly that she had considered the best interests of the child before examining the degree of hardship to which the child would be subject, is to elevate form above substance.

[86] In the present case, it is difficult to believe that both the Minister and Parks Canada had overlooked the very recent and much heralded enactment of the expanded duty to ensure as the first priority in all aspects of decision-making relating to national parks the restora-

Il est donc établi que, compte tenu des mesures d'atténuation prévues par la Thebacha Road Society, le projet (la construction, l'entretien et l'exploitation d'une route de neige) n'est pas susceptible d'avoir d'effets négatifs importants sur l'environnement.

[83] La SPPSNC soutient que le critère des «effets négatifs importants sur l'environnement» est celui de l'alinéa 20(1)a) de la LCEE, et qu'il n'est pas le même que celui prescrit par le paragraphe 8(2) de la LPNC. Je suis d'accord que la ministre aurait dû mentionner explicitement le critère de «l'intégrité écologique», qui ne s'appliquait aux décisions prises en vertu du paragraphe 8(1) que trois mois avant la date de la décision, et après la préparation du rapport d'examen environnemental préalable sur lequel elle s'appuyait.

[84] Le fait qu'un décideur n'a pas pris en considération un facteur que la législation lui impose dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire tend à indiquer que la décision était manifestement déraisonnable: *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 3, aux paragraphes 37 et 38. Toutefois, je ne suis pas convaincu que la ministre a commis une erreur ouvrant droit à révision lorsqu'elle n'a pas précisé le besoin d'assurer que la première priorité soit accordée à la préservation de l'intégrité écologique dans l'exercice de son pouvoir d'autoriser la construction de la route en vertu du paragraphe 8(1).

[85] Le fait qu'un décideur n'a pas mentionné expressément un élément pertinent dans ses motifs de décision ne veut pas nécessairement dire qu'il n'en a pas tenu compte. Par exemple, voici ce que déclare à ce sujet le juge Dé Cary, J.C.A., dans l'arrêt *Hawthorne c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2002), 222 D.L.R. (4th) 265 (C.A.F.), au paragraphe 3:

[...] insister en droit qu'une agente d'immigration indique expressément qu'elle a tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant avant de se pencher sur le degré de difficultés auquel l'enfant serait exposé revient à privilégier la forme au détriment du fond.

[86] En l'espèce, il est difficile de croire que la ministre et Parcs Canada auraient tous deux fait défaut de tenir compte de l'apparition très récente et très publique du devoir d'assurer que, dans tous les aspects du processus décisionnel visant les parcs nationaux, la

tion or maintenance of the ecological integrity of the Park.

[87] Indeed, the environmental assessment report, on which the Minister relied in making her decision, quoted as follows from the report of the Panel on Ecological Integrity:

The overriding objective behind every recommendation in our report is to firmly and unequivocally establish ecological integrity as the core of Parks Canada's mandate.

The environmental assessment report went on to observe:

... although it is not yet clear how, and to what extent, Parks Canada will implement the panel's recommendation, it is likely that the panel's findings will significantly influence Parks Canada's approach to future human development within the national parks.

[88] In addition, the Minister acknowledged the receipt of a letter from the Chair of the Panel raising the issue of ecological integrity prior to the screening process. By the time that the Minister made her decision, of course, the Panel's recommendation respecting the pre-eminence of the principle of ecological integrity in decision-making had received the enthusiastic support of the Minister and had become law. And, even before subsection 8(2) was added to the legislation, paragraph 3.1.2 of *Parks Canada Guiding Principles and Operational Policies* stated:

3.1.2.

Human activities within a national park that threatens the integrity of park ecosystems will not be permitted.

[89] Moreover, counsel for CPAWS was unable to identify items that would be pertinent to the restoration or maintenance of ecological integrity through the protection of natural resources and natural processes that were not considered in the Minister's reasons for decision or in the environmental screening assessment report prepared by independent consultants that the Minister had before her when deciding to approve the road. Rather, his argument was that the "restoration or maintenance of ecological integrity" was a higher standard than "significant adverse environmental effects". However,

première priorité soit le rétablissement ou la préservation de l'intégrité écologique des parcs.

[87] En fait, le rapport d'examen environnemental préalable, sur lequel la ministre s'est appuyée pour prendre sa décision, tire la citation suivante du rapport de la Commission sur l'intégrité écologique:

L'objectif prépondérant visé par chacune des recommandations présentées dans notre rapport est d'établir, résolument et sans équivoque, que l'intégrité écologique se trouve au cœur même du mandat de Parcs Canada.

Le rapport d'examen environnemental préalable ajoute ensuite ceci:

[TRADUCTION] [. . .] bien qu'il ne soit pas clair comment, et jusqu'où, Parcs Canada mettra en œuvre cette recommandation de la Commission, il est probable que les conclusions de la Commission vont grandement influencer sur l'approche de Parcs Canada à toute activité humaine dans les parcs nationaux à l'avenir.

[88] De plus, la ministre reconnaît avoir reçu, avant l'examen préalable, une lettre du président de la Commission au sujet de l'intégrité écologique. Bien sûr, au moment où la ministre a pris sa décision, la recommandation de la Commission au sujet de la priorité à accorder au principe de l'intégrité écologique dans le processus décisionnel avait reçu l'appui enthousiaste de la ministre et était inscrite dans la Loi. Même avant que le paragraphe 8(2) ne soit introduit dans la législation, on trouvait ceci au paragraphe 3.1.2 des *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada*:

3.1.2.

Parcs Canada interdit dans un parc national toutes les activités humaines qui menacent l'intégrité des écosystèmes du parc.

[89] De plus, l'avocat de la SPPSNC n'a pu préciser quels aspects relatifs au rétablissement et à la préservation de l'intégrité écologique par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques n'avaient pas été pris en compte dans les motifs de décision de la ministre ou dans le rapport d'examen environnemental préalable préparé par les consultants indépendants et dont la ministre disposait lorsqu'elle a pris sa décision d'autoriser la construction de la route. Il fondait son argument sur le fait que le «rétablissement ou la préservation de l'intégrité écologique» constituait

he could not explain in what respects, or by how much, the standard was higher.

[90] Since, in this case, the same facts are relevant to both statutory standards, and the standards seem to not call for very different kinds of assessment, the Court can review the Minister's exercise of discretion by asking whether the material before her was sufficient in law to support her decision. On the basis of the statutory definition in subsection 2(1) of the CNPA, failure to maintain the "ecological integrity" of a park seems to be simply a subset of "significant adverse environmental effects", but one to which first priority must be given in the making of decisions.

[91] Moreover, as explained below, I am satisfied that, on the material before her, the Minister's carefully considered and fully reasoned decision was not patently unreasonable. Indeed, in my opinion it would also survive review on the more demanding standard of reasonableness *simpliciter*.

Was the Minister's decision patently unreasonable on the material before her?

[92] Counsel for CPAWS submits that the decision to approve the road is patently unreasonable in view of the Minister's duty to afford the first priority to ecological integrity and to ensure that the Park is "made use of so as to leave it unimpaired for the enjoyment of future generations" as required by subsection 4(1) of the CNPA.

[93] CPAWS' argument on this issue has two elements: the irrelevance of the road to the purposes of the Park and the damage that it will cause to the ecological integrity of the Park. I shall deal with each in turn.

(i) Park purposes

[94] CPAWS submits that national parks are created for the "benefit, education and enjoyment" of the people of Canada (subsection 4(1) of the CNPA) and that the

une norme plus exigeante que celle des «effets négatifs importants sur l'environnement». Il ne pouvait toutefois expliquer de quelle façon et jusqu'où cette norme était plus exigeante.

[90] Comme en l'espèce les mêmes faits sont pertinents quant aux deux normes fixées par la loi, normes qui ne semblent pas exiger un processus d'évaluation très différent, la Cour peut examiner l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la ministre en se posant la question de savoir si les éléments dont elle disposait étaient suffisants en droit pour appuyer sa décision. Au vu de la définition que l'on trouve au paragraphe 2(1) de la LPNC, le défaut de ne pas préserver «l'intégrité écologique» d'un parc semble ne représenter qu'une catégorie «d'effets négatifs importants sur l'environnement», mais à qui il faut accorder la première priorité dans l'élaboration des décisions.

[91] De plus, comme je l'ai expliqué plus tôt, je suis convaincu qu'au vu des éléments dont elle disposait, la décision bien sentie et justifiée de la ministre n'était pas manifestement déraisonnable. En fait, selon moi, elle serait aussi justifiée si le contrôle judiciaire était fondé sur la norme plus exigeante de la décision raisonnable *simpliciter*.

La décision de la ministre était-elle manifestement déraisonnable au vu des éléments dont elle disposait?

[92] L'avocat de la SPPSNC soutient que la décision d'autoriser la construction de la route est manifestement déraisonnable au vu du devoir de la ministre d'accorder la première priorité à l'intégrité écologique et d'assurer que les parcs sont «utilisés [. . .] de façon à rester intacts pour les générations futures», comme l'exige le paragraphe 4(1) de la LPNC.

[93] L'argument de la SPPSNC à ce sujet comporte deux volets: le fait que la route n'est pas requise pour l'atteinte des objectifs du Parc et le dommage qu'elle va causer à l'intégrité écologique du Parc. Je vais examiner chacun de ces volets.

(i) Les objectifs de gestion du Parc

[94] La SPPSNC soutient que les parcs nationaux sont créés «à l'intention du peuple canadien pour son agrément et l'enrichissement de ses connaissances» (para-

satisfaction of local and regional transportation needs is irrelevant to the attainment of these statutory objects. Hence, since the road proposed for Wood Buffalo National Park is intended to provide improved road transportation for people living in and adjacent to the Park, it does not further the purposes that subsection 4(1) declares that national parks serve. There was thus no competing priority against which the Minister could legitimately balance the restoration and maintenance of ecological integrity.

[95] Despite the attractiveness with which counsel advanced this position, I am not persuaded that it is correct. In my opinion, subsection 4(1) does not provide a comprehensive statement of the purposes for which the Minister may exercise her powers of management of national parks, including the administration of public lands situated within them. This would be unduly restricting. Indeed, subsection 4(1) is not worded as a statutory objects or purposes clause: it merely states for what purposes parks are created. It is not necessary that every action taken by the Minister advances one or more of the purposes for which parks were established, namely, “the benefit, education and enjoyment” of the people of Canada.

[96] More significant in this regard, however, is the legislative directive in subsection 4(1) that “parks shall be maintained and made use of so as to leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.” This is an important limitation on the exercise of the Minister’s powers. CPAWS did not argue that the construction of the road and the duty to leave the Park unimpaired for the enjoyment of future generations were necessarily incompatible. This depends on the evidence of the likely environmental impact of the road, which I consider later.

[97] In my opinion, the relevant question is whether the Minister’s approval of the road pursuant to subsection 8(1) is justifiable as a decision made pursuant to her responsibility for the administration, management and control of the Park, including the administration of public lands within it. For reasons already given when considering Issue 1, I have concluded that it is.

graphe 4(1) de la LPNC), et que le fait de satisfaire à des besoins de transports locaux ou régionaux n’est pas pertinent lorsqu’il s’agit d’atteindre les objectifs de la Loi. Par conséquent, comme la route proposée dans le Parc national Wood Buffalo a pour objectif d’améliorer le transport routier à l’usage de personnes vivant dans le Parc ou à proximité de celui-ci, elle n’est pas liée à l’objectif fixé aux parcs nationaux par le paragraphe 4(1). Il n’existait donc pas de priorité conflictuelle que la ministre pouvait pondérer avec le rétablissement et la préservation de l’intégrité écologique.

[95] Malgré la façon habile avec laquelle l’avocat a présenté son point de vue, je ne suis pas convaincu qu’il soit correct. Selon moi, le paragraphe 4(1) ne constitue pas une déclaration complète des objectifs pour lesquels la ministre peut exercer son pouvoir de gestion des parcs nationaux, y compris des terres domaniales qui y sont situées. Une telle interprétation serait indûment restrictive. En fait, le paragraphe 4(1) n’est pas une disposition énonçant les objectifs de la Loi: il ne fait que déclarer à quelles fins les parcs sont créés. Il n’est pas nécessaire que tous les gestes de la ministre visent l’un ou plusieurs des objectifs pour lesquels on a créé les parcs, savoir l’agrément et l’enrichissement des connaissances du peuple canadien.

[96] Il y a toutefois plus significatif à cet égard, savoir la directive que l’on trouve au paragraphe 4(1) que les parcs «doivent être entretenus et utilisés [. . .] de façon à rester intacts pour les générations futures». Cette directive vient qualifier de façon importante l’exercice des pouvoirs de la ministre. La SPPSNC n’a pas soutenu que la construction de la route était nécessairement incompatible avec le devoir de garder intact le Parc pour les générations futures. Cela dépend de la preuve portant sur les effets environnementaux probables de la route, que j’examinerai plus loin.

[97] Selon moi, la question pertinente consiste à savoir si l’autorisation de la construction de la route par la ministre en vertu du paragraphe 8(1) est justifiable en tant que décision prise dans l’exercice de ses responsabilités pour la gestion des parcs, y compris des terres domaniales qui y sont situées. Pour les motifs que j’ai déjà énoncés dans le cadre de la réponse à la question n° 1, j’arrive à la conclusion que c’est le cas.

[98] Accordingly, in principle the Minister could approve the road proposal, even though it was not required for the operation of the Park or for the benefit, education and enjoyment of the people of Canada as a whole. Hence, it was not patently unreasonable for the Minister to approve a scheme designed principally to alleviate the isolation of the members of the mainly Aboriginal communities living in the Park, even though it does not advance any of the reasons for which national parks are created as set out in subsection 4(1).

[99] Having concluded that it was open to the Minister to consider the road proposal by having regard to the social and economic needs of the communities living in the Park, it is not the role of a reviewing court to consider whether, given the Minister's statutory duty to afford the first priority to ecological integrity, she assigned too much weight to the social and economic factors and too little to the ecological. Reviewing the exercise of discretion for unreasonableness, patent or simple, does not entitle the court to reweigh the factors considered by the decision-maker: *Suresh, supra*, at paragraphs 37-38.

[100] However, on judicial review the Court is required to examine the reasons for the Minister's decision and the material before her in order to ensure that she was "alert, alive and sensitive" to the maintenance of ecological integrity and was not dismissive of it (*Hawthorne, supra*, at paragraph 10), and that her decision had support in the evidence (*Suresh, supra*, at paragraph 39). It is to the evidence and the reasons for decision that I now turn.

(ii) Damage to the Park's ecological integrity

[101] CPAWS' argument is that the material before the Minister identified a variety of environmental harms that the construction of the road might cause and that, given her duty under subsection 8(2), her approval of the road was unreasonable. In my opinion, however, there was a rational basis for the Minister's conclusion that, when combined with mitigative measures and adaptive management techniques designed to identify and deal with unforeseen effects, any adverse environmental

[98] En conséquence, la ministre pouvait en principe autoriser le projet de construction de la route, même si elle n'était ni nécessaire aux fins de gestion du Parc, ni conçue à l'intention de l'ensemble du peuple canadien pour son agrément et l'enrichissement de ses connaissances. Donc, il n'était pas manifestement déraisonnable pour la ministre d'autoriser un projet dont l'objectif principal était de réduire l'isolement des membres des communautés habitant dans le Parc, principalement des Autochtones, même si ce projet ne pouvait être rattaché à aucun des motifs de création des parcs nationaux énoncés au paragraphe 4(1).

[99] Puis que la ministre pouvait examiner la proposition de construction de la route en tenant compte des besoins sociaux et économiques des communautés établies dans le Parc, le rôle de la cour chargée du contrôle judiciaire n'est pas d'examiner la question de savoir si, par rapport au devoir qu'impose la loi à la ministre d'accorder la première priorité à l'intégrité écologique, elle a accordé trop de poids aux facteurs économiques et sociaux et trop peu aux facteurs écologiques. Le contrôle judiciaire de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer s'il est manifestement ou simplement déraisonnable, n'autorise pas la cour à réévaluer les facteurs examinés par le décideur: *Suresh*, précité, aux paragraphes 37 et 38.

[100] Toutefois, à l'occasion d'un contrôle judiciaire, la Cour doit examiner les motifs de la décision de la ministre ainsi que les éléments dont elle disposait pour s'assurer qu'elle était «réceptive, attentive et sensible» à la préservation de l'intégrité écologique et qu'elle n'en a pas fait abstraction (*Hawthorne*, précité, au paragraphe 10), et que sa décision était étayée par la preuve (*Suresh*, précité, au paragraphe 39). Je vais donc maintenant examiner la preuve et les motifs de décision.

(ii) Les dommages à l'intégrité écologique du Parc

[101] La SPPSNC soutient que les éléments dont la ministre disposait faisaient état de divers dommages environnementaux que la construction de la route pourrait causer et qu'étant donné l'obligation que lui impose le paragraphe 8(2), l'autorisation qu'elle a accordée de construire la route était déraisonnable. Selon moi, toutefois, la conclusion de la ministre voulant qu'avec une combinaison des mesures d'atténuation et des stratégies de gestion adaptative pour identifier les

effects were unlikely to be significant. Indeed, the evidence was such that the Minister's decision would withstand the somewhat probing examination required by the simple unreasonableness standard of review, even when her duty to give the first priority to ecological integrity is factored in.

[102] The weakness of this part of CPAWS' case is indicated by the fact that its memorandum of fact and law does not specify in what respects the ecological integrity of the Park would be degraded if the road were built. In oral argument, however, counsel relied, among other things, on the following items of possible damage.

[103] He referred the Court to a reference to the proposed road in the report of the Panel on Ecological Integrity. However, the report only mentions the "forthcoming winter road" in a catalogue of ecological stressors identified by the Panel in the parks that its members visited. This does not seem to me to advance CPAWS' case to any appreciable degree.

[104] Counsel also drew the Court's attention to particular adverse environmental effects that the road may cause, including possible harm to bison, caribou and fur-bearing animals, as well as the infestation of weeds and the destruction of trees. He also noted knowledge gaps in connection with several of these issues.

[105] I do not find it necessary to address these items in detail here. Suffice it to say that, for the most part, the environmental screening assessment report ranked each of the risks as low, with the exception of the weed problem, although the report also noted that information was somewhat sparse. These concerns are nearly all addressed in the Minister's decision. In addition, the construction and maintenance agreement between the Parks Canada Agency and Thebacha provides for extensive mitigation measures and adaptive management techniques, together with enforcement provisions. Similar conditions will also be attached to the various permits and permissions that the agreement requires Thebacha to obtain. Finally, the project has a high degree of reversibility in the event that unforeseen events

effets imprévus et trouver des solutions, les effets négatifs sur l'environnement ne seraient probablement pas importants avait un fondement rationnel. En fait, la preuve démontre que la décision de la ministre pourrait résister à l'examen plus approfondi exigé par la norme de contrôle de la décision raisonnable *simpliciter*, même si l'on tient compte de son devoir d'accorder la première priorité à l'intégrité écologique.

[102] La faiblesse de l'argument de la SPPSNC à ce sujet ressort du fait que son mémoire des faits et du droit ne donne aucune précision quant à la dégradation de l'intégrité écologique du Parc qui serait causée par la construction de la route. Toutefois, dans sa plaidoirie, leur avocat a notamment fait état des dommages possibles suivants.

[103] Il a renvoyé la Cour à une mention de la route proposée dans le rapport de la Commission sur l'intégrité écologique. Toutefois, on ne trouve dans ce rapport qu'une mention de la route d'hiver proposée dans une liste d'éléments de pression sur l'écologie établie par la Commission dans certains parcs visités par ses membres. Il ne me semble pas que cela fasse avancer beaucoup la cause de la SPPSNC.

[104] L'avocat a aussi attiré l'attention de la Cour sur les effets négatifs particuliers qui pourraient être causés par la route, y compris des dommages possibles aux bisons, aux caribous et aux animaux à fourrure, ainsi que l'envahissement des mauvaises herbes et la destruction des arbres. Il a aussi souligné le manque de connaissances au sujet de plusieurs de ces questions.

[105] Il ne me semble pas utile de traiter ces questions en détail. Il suffit de dire que, pour l'essentiel, l'examen environnemental préalable indique que le niveau de risque est peu élevé, à l'exception du problème des mauvaises herbes. Toutefois, le rapport souligne aussi que l'information est fragmentaire. Ces préoccupations sont presque toutes examinées dans la décision de la ministre. De plus, l'entente de construction et d'entretien entre l'Agence Parcs Canada et Thebacha prévoit des mesures importantes d'atténuation ainsi qu'une gestion adaptative, le tout étant assorti de dispositions assurant le respect de l'entente. Des conditions semblables seront aussi rattachées aux divers permis que Thebacha doit obtenir selon l'entente. Enfin, les effets du projet pourraient être annulés en grande partie au cas où des événe-

were to trigger the closure of the road by the Minister.

[106] In conclusion, even though the Minister did not specifically state that she had applied her mind to the concept of ecological integrity itself and to her duty to afford it the first priority, the material before her, and the analysis of it in the reasons for decision, amply demonstrate that the Minister's approval of the road was not unreasonable, either patently or simply. She cannot be said to have been dismissive of ecological integrity, nor to have treated the evidence pertaining to it in a summary manner.

[107] In other words, a person who had given the first priority to the ecological integrity of the Park could reasonably have found that whatever possible environmental harm might result from the road was likely to be of limited significance and would be adequately controlled by the measures put in place to mitigate it, particularly when the high degree of reversibility of the project is borne in mind. These measures will also enable any other problems that may arise to be identified and controlled. The fact that some have expressed the view that the road would impair the ecological integrity of the Park does not demonstrate the unreasonableness of the decision.

Issue 3 Is the road being established "for purposes of Park management" so as to authorize the issue of permits to destroy flora pursuant to subsection 12(1) of the Regulations?

[108] The clearance of the bush that will be needed for the construction of the road will inevitably involve the destruction of flora in the Park. Water will also be drawn from streams to help freeze the snow from which the road will be made. Subsection 11(1) of the Regulations enables the director-general to issue a permit authorizing a person to "take flora or natural objects for scientific purposes from a Park or to remove natural objects for construction purposes." Subsection 12(1) enables the superintendent to issue a permit "to remove, deface, damage or destroy any flora or natural objects in a Park for purposes of Park management." Without a permit issued under either of these provisions, the destruction of

ments imprévus devaient entraîner la fermeture de la route par la ministre.

[106] En conclusion, même si la ministre n'a pas déclaré spécifiquement qu'elle avait à l'esprit le concept de l'intégrité écologique et son devoir de lui accorder la première priorité, les éléments dont elle disposait et l'analyse qui en est faite dans les motifs de décision démontrent amplement que l'autorisation de la ministre accordée pour la construction de la route n'était ni manifestement ni simplement déraisonnable. On ne peut dire qu'elle a fait abstraction de l'intégrité écologique, non plus qu'elle a traité la preuve pertinente de façon superficielle.

[107] En d'autres mots, une personne qui aurait donné la première priorité à l'intégrité écologique du Parc pouvait raisonnablement conclure que les dommages environnementaux qui pourraient résulter de la route seraient vraisemblablement de nature limitée et qu'on pouvait y faire face en utilisant les mesures prévues d'atténuation, surtout lorsqu'on tient compte du fait que les effets du projet pourraient facilement être annulés. Ces mesures permettent aussi d'identifier et de contrôler tout autre problème qui pourrait se produire à l'avenir. Le fait que d'aucuns ont exprimé l'avis que la route mettrait en danger l'intégrité écologique du Parc ne vient pas démontrer que la décision était déraisonnable.

Question n° 3 La route est-elle mise en place «aux fins de la gestion du Parc», justifiant ainsi la délivrance de permis pour la destruction de la flore en vertu du paragraphe 12(1) du Règlement?

[108] La déforestation essentielle à la construction de la route conduira inévitablement à la destruction de la flore dans le Parc. On prendra aussi de l'eau des ruisseaux du Parc pour faire geler la neige et construire la route. Le paragraphe 11(1) du Règlement autorise le directeur général à délivrer un permis pour «l'enlèvement de la flore ou des matières naturelles à des fins scientifiques et pour l'utilisation de matières naturelles à des fins de construction». Le paragraphe 12(1) autorise le directeur du parc à délivrer un permis «pour l'enlèvement, la mutilation, l'endommagement ou la destruction de la flore et de matières naturelles aux fins de la gestion du parc». En l'absence d'un permis délivré en vertu de

flora is forbidden: section 10 of the Regulations.

[109] In my opinion, subsection 11(1) does not apply to our case. It only authorizes the destruction of flora or natural objects for scientific purposes, which do not include the construction of a road. Natural objects can be removed for construction purposes, but the definition of “natural objects” in section 2 excludes flora. Nonetheless, to the extent that the use of water to help freeze the snow constitutes “removal”, a permit may be granted under this provision for that purpose.

[110] CPAWS argues that subsection 12(1) does not apply either, because the construction of the road is not for the purposes of Park management, but to facilitate winter travel for people living in and adjacent to the Park for purposes that have nothing to do with the management of the Park. Consequently, the Minister has no power to issue permits for the destruction of flora in the course of constructing the road. “Flora” is defined very broadly in section 2 to mean “any plant matter, living or dead”.

[111] Gibson J. held (at paragraph 56) that, while the road was not for the purposes of Park management, once a decision was taken to approve the road pursuant to the powers implied in the Minister’s statutory responsibility for the administration, management and control of national parks in subsection 8(1), Park management purposes are expanded by the decision itself so as to include whatever is necessary to implement that decision.

[112] I agree with Gibson J.’s conclusion on this issue for the following two reasons. First, “park management” is a broad concept; it is broader than, for example, “park operations”. I see no reason why it cannot include the provision of the means of transportation for those living in the remote and isolated communities in Wood Buffalo National Park. Second, if, as I have held, subsection 8(1) enables the Minister to approve the road, the terms on which permits are granted constitute part of the legal structure regulating its construction by mitigating any possible adverse environmental effects. In this sense, the permits are issued for the purposes of “park management”.

l’une ou l’autre de ces dispositions, l’article 10 du Règlement interdit la destruction de la flore.

[109] Selon moi, le paragraphe 11(1) ne s’applique pas en l’espèce. Il ne fait qu’autoriser la destruction de la flore ou des matières naturelles à des fins scientifiques, ce qui ne peut comprendre la construction d’une route. On peut enlever les matières naturelles à des fins de construction, mais la définition de «matières naturelles» à l’article 2 exclut la flore. Néanmoins, dans la mesure où l’utilisation d’eau pour transformer la neige en glace peut être qualifiée «d’enlèvement», on peut accorder un permis à cette fin.

[110] La SPPSNC soutient que le paragraphe 12(1) ne s’applique pas non plus, parce que la construction de la route n’est pas entreprise aux fins de la gestion du parc, mais bien pour faciliter les déplacements en hiver des personnes qui vivent dans le Parc ou à proximité de celui-ci à des fins qui n’ont rien à voir avec la gestion du parc. Par conséquent, la ministre n’a aucun pouvoir de délivrer des permis pour la destruction de la flore dans le cadre de la construction de la route. L’article 2 définit de façon très large le mot flore, déclarant qu’il s’agit de «toute plante, vivante ou morte».

[111] Le juge Gibson a conclu (au paragraphe 56) que, bien que la route ne soit pas construite aux fins de la gestion du Parc, une fois prise la décision d’autoriser la construction de la route en vertu des pouvoirs implicites du ministre dans le cadre de sa responsabilité pour la gestion des parcs, prévue au paragraphe 8(1), les besoins de gestion du Parc s’étendent par suite de la décision pour englober ce qui est nécessaire à la mise en œuvre de la décision.

[112] Je me range à la conclusion du juge Gibson à ce sujet pour les deux motifs suivants. Premièrement, la «gestion des parcs» est un concept large, plus large par exemple que celui «d’activités des parcs». Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait y inclure la fourniture de moyens de transport pour les personnes vivant dans les communautés isolées et lointaines du Parc national Wood Buffalo. Deuxièmement, si comme je l’ai décidé, le paragraphe 8(1) octroie à la ministre le pouvoir d’autoriser la construction de la route, les conditions rattachées au permis constituent un élément de la structure juridique qui entoure sa construction en prévoyant les mesures d’atténuation de tout effet environnemental

négatif possible. C'est en ce sens que les permis sont délivrés aux fins de la «gestion du parc».

F. CONCLUSION

[113] For these reasons, I would dismiss the appeal and award the Thebacha Road Society its costs as against CPAWS. The Minister did not seek costs and none are awarded.

ROTHSTEIN J.A.: I agree.

MALONE J.A.: I agree.

F. CONCLUSION

[113] Pour ces motifs, je suis d'avis que l'appel doit être rejeté et que la Thebacha Road Society peut réclamer ses dépens à la SPPSNC. La ministre n'ayant pas réclamé de dépens, je ne lui en accorderai pas.

LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE MALONE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.