

T-1359-01  
2003 FCT 546

T-1359-01  
2003 CFPI 546

**Sunshine Village Corporation (*Applicant*)**

v.

**Parks Canada, Sheila Copps, Minister of Canadian Heritage, The Superintendent, Banff National Park, and The Attorney General of Canada (*Respondents*)**

**INDEXED AS: SUNSHINE VILLAGE CORP. v. CANADA (PARCS) (T.D.)**

Trial Division, Heneghan J.—Edmonton, November 5, 2002; Ottawa, May 2, 2003.

*Administrative Law — Judicial Review — Certiorari — Banff National Park Superintendent imposing permit fee for reconstruction of gondola in ski area pursuant to Regulations under Canada National Parks Act — Whether fee to be calculated based on gondola's entire cost — Whether gondola a "building or structure" — Reference to cases holding ships, trucks, railway, cars not building, structure — Gondola "building or structure" as within National Building Code of Canada 1980 definition, incorporated into Regulations by reference — Schedule to Regulations imposing higher building permit fee for Banff, Jasper than for other national parks — RIAS not explaining reason for this — Case law on discrimination considered — Power to regulate not including power to discriminate unless authorized by statute — Can be authorized expressly or as necessary incident of powers delegated — In instant case, no express or implied authorization — Cost of permit to be recalculated, refund given.*

*Construction of Statutes — Whether gondola used for transporting skiers "building or structure" within Regulations under Canada National Parks Act — Correctness standard upon judicial review as question of statutory interpretation — Regulations not defining "building or structure" but incorporating by reference National Building Code of Canada 1980, which does define "building" — Reference to case law holding ships, bunkhouse on wheels, buffet on railway parlour car not building — Purposive analysis supports conclusion gondola a "building or structure" as Act's purpose to preserve, manage national parks and Regulations advance purpose by providing basis for calculating permit fees,*

**Sunshine Village Corporation (*demanderesse*)**

c.

**Parcs Canada, Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien, le directeur du parc national Banff et le Procureur général du Canada (*défendeurs*)**

**RÉPERTORIÉ: SUNSHINE VILLAGE CORP. c. CANADA (PARCS) (1<sup>re</sup> INST.)**

Section de première instance, juge Heneghan—Edmonton, 5 novembre 2002; Ottawa, 2 mai 2003.

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Le directeur du parc national Banff a imposé, en vertu du règlement d'application de la Loi sur les parcs nationaux du Canada, un droit de permis pour la reconstruction de télécabines dans une aire de ski — Le droit devait-il être calculé en fonction du coût total des télécabines — Les télécabines peuvent-elles être qualifiées «de bâtiment ou de structure» — Renvoi à des affaires dans lesquelles il a été jugé que les navires, les camions, les wagons ne sont pas des bâtiments ni des structures — Les télécabines sont «des bâtiments ou des structures» suivant la définition du Code national du bâtiment, Canada, 1980, incorporé dans le Règlement par renvoi — L'annexe du Règlement impose aux parcs Banff et Jasper des droits de permis plus élevés qu'aux autres parcs nationaux — Le RÉIR ne fournit aucune explication à ce sujet — La Cour a examiné la jurisprudence en matière de discrimination — Le pouvoir de réglementer ne comprend pas celui de discriminer à moins que la loi l'y autorise — L'autorisation peut être expresse ou supposée du fait qu'elle est nécessaire à l'exercice du pouvoir délégué — En l'espèce, il n'y a aucune autorisation expresse ou implicite — Le coût du permis doit être recalculé et un remboursement doit être versé.*

*Interprétation des lois — Les télécabines servant à transporter les skieurs sont-elles «des bâtiments ou des structures» au sens du Règlement d'application de la Loi sur les parcs nationaux du Canada — La norme de la décision correcte s'applique au contrôle judiciaire puisqu'il s'agit d'une question d'interprétation des lois — Le Règlement ne donne aucune définition des mots «bâtiment ou structure» mais il incorpore, par renvoi, le Code national du bâtiment, Canada, 1980, lequel définit le terme «bâtiment» — Renvoi à des affaires dans lesquelles il a été jugé que les navires, une remorque dortoir et le buffet de la voiture-salon d'un train ne sont pas des bâtiments — L'analyse de l'objet de la Loi étaye*

*controlling building of structures on park land.*

This was an application for judicial review of a decision made by the Superintendent of Banff National Park requiring the payment of \$105,000 for a building permit in respect of work to be carried out in a ski area.

The fee demanded was calculated relative to the cost of the project, the reconstruction of a gondola used to transport skiers from the base facility to the upper village. Applicant argued that the decision was patently unreasonable and was based on an improper reading of the application to rebuild the gondola. The corporation argued that an object used solely for locomotion is not a building or structure and that it is an object's function that determines its status as a building or structure. The gondola ought to be classified as machinery or equipment. A further submission was that the building permit fees provided for in the Regulations are discriminatory and *ultra vires* the *Canada National Parks Act*. The fee basis for permits in Banff and Jasper National Parks is higher than for other parks. It was urged that regulations must apply equally to every person in the absence of express authority authorizing discrimination. It was further suggested that no policy justification for the differential treatment had been demonstrated.

Respondents pointed to the Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) for the proposition that cost recovery by imposing building permit fees is part of the mandate of Parks Canada. They submitted that the purposive approach to statutory interpretation supports the gondola's characterization as a building or structure. They suggested that the gondola cannot be deconstructed into independent elements in defining it.

*Held*, the application should be allowed in part, the regulatory provision establishing a differential basis for calculating building permit fees in Banff National Park being *ultra vires*.

There were here two questions for resolution: (1) is the gondola a "building or structure" within the meaning of the Regulations; and (2) was the fee properly calculated? These being matters of statutory interpretation, correctness was the appropriate review standard.

*la conclusion selon laquelle les télécabines sont «des bâtiments ou des structures» puisque la Loi a pour objet de préserver et de gérer les parcs nationaux, et que le Règlement contribue à la réalisation de cet objet en établissant un fondement pour le calcul de droits de permis, contrôlant ainsi les structures érigées sur les territoires des parcs.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision rendue par le directeur du parc national Banff par laquelle celui-ci a exigé le paiement d'une somme de 105 000 \$ pour l'obtention d'une permis de construction à l'égard des travaux à exécuter dans une aire de ski.

Le droit exigible a été calculé en fonction du coût du projet, savoir la reconstruction des télécabines servant à transporter les skieurs des installations situées au bas de la montagne jusqu'au village sis en altitude. Selon la demanderesse, la décision était manifestement déraisonnable et fondée sur une compréhension inexacte de la demande de reconstruction des télécabines. Elle a fait valoir qu'un objet servant uniquement à des fins de locomotion ne peut être qualifié de bâtiment ou de structure, et que la fonction de cet objet détermine s'il a la qualité de bâtiment ou de structure. Il serait plus juste de qualifier les télécabines de machines ou d'équipement. La demanderesse a également soutenu que les droits des permis de construction prévus dans le Règlement sont discriminatoires et *ultra vires* au regard de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*. Le droit de permis dans les parcs nationaux de Banff et de Jasper est plus élevé que dans les autres parcs nationaux. On a fait valoir qu'en l'absence d'une autorisation expresse justifiant la discrimination, le Règlement doit s'appliquer également à tous. De plus, aucun principe n'a été établi pour justifier un traitement différent.

Les défendeurs ont renvoyé au Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) pour établir la preuve que le recouvrement des coûts par l'imposition de droits pour les permis de construction font partie du mandat de Parcs Canada. Ils ont soutenu que la méthode téléologique d'interprétation des lois permet de qualifier les télécabines de bâtiment ou de structure. Selon leurs prétentions, les télécabines ne peuvent être caractérisées en les décomposant en une série d'éléments indépendants.

*Jugement*: la demande est accueillie en partie, la disposition réglementaire qui établit un fondement différent pour le calcul des droits de permis de construction dans le parc national Banff est *ultra vires*.

En l'espèce, la Cour devait répondre à deux questions: 1) les télécabines sont-elles «un bâtiment ou une structure» au sens du Règlement; 2) les droits ont-ils été correctement calculés? Puisqu'il s'agit de questions portant sur l'interprétation des lois, la norme de la décision correcte est celle qu'il convient d'appliquer.

While the Regulations fail to define “building or structure” they do incorporate by reference the *National Building Code of Canada 1980*, which defines a “building” as “any structure used or intended for supporting or sheltering any use or occupancy”. The following have been held not to be buildings or structures: a tanker truck, a bunkhouse on wheels, a ship, a railway freight car and the buffet of a parlour car on a railway. But the gondola has two towers permanently affixed to the ground. The gondola, while transporting people, houses them by protecting them from the elements. It is thus a “building” as defined by the National Building Code. The gondola is the sum of its parts and cannot be deconstructed in calculating the permit fee. This conclusion was supported by a purposive analysis since the Act’s purpose is to preserve and manage our national parks and the Regulations advance that purpose by establishing a basis for calculating permit fees, thus controlling the way in which structures are erected on park lands.

The RIAS, a useful tool in determining legislative intent, explains why permit fees have been raised but fails to speak to why higher fees are to be imposed at Jasper and Banff than elsewhere. The Act itself does not authorize such differential treatment. The power to make regulations does not include a power to adopt discriminatory provisions. Discriminatory regulations are illegal unless authorized by the governing legislation, either expressly or by implication as a necessary incident of the delegated power. While the Act makes specific provision for commercial ski operations at Banff National Park, it is silent as to the imposition of a different fee structure. The provision for a differential fee lacked a statutory basis and was *ultra vires*. The entire gondola is a “building or structure” but the permit cost must be recalculated and a refund given.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2.  
*Canada National Parks Act*, S.C. 2000, c. 32, ss. 4, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 36.  
*Canada Occupational Safety and Health Regulations*, SOR/86-304, s. 1.1 (as am. by SOR/94-263, s. 2).  
*Charter of the French Language*, R.S.Q., c. C-11.  
*Criminal Code*, S.C. 1953-54, c. 51.  
*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12.  
*Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, c. 290, s. 930(2).  
*National Building Code of Canada 1980*.  
*National Parks Building Regulations*, C.R.C., c. 1114, ss.

Le Règlement ne donne aucune définition des mots «bâtiment ou structure», mais il incorpore par renvoi le *Code national du bâtiment, Canada, 1980*, lequel définit le terme «bâtiment» comme étant une «construction permettant ou abritant tout type d’usage ou d’occupation ou destinée à ces fins». Il a été jugé que les éléments suivants ne sont pas des bâtiments ni des structures: un camion-citerne, une remorque dortoir, un navire, un wagon, le buffet de la voiture-salon d’un train. Les télécabines se composent toutefois de deux tourelles fixées en permanence au sol. Même si les télécabines servent au transport de personnes, elles les gardent à l’abri et les protègent contre les éléments. Il s’agit donc d’un «bâtiment», tel que défini dans le Code national du bâtiment. Les télécabines, égales à la somme de leurs parties, ne peuvent être décomposées aux fins du calcul du droit rattaché au permis. Cette conclusion est étayée par une analyse de l’objet de la loi. En effet, la Loi a pour objet de préserver et de gérer nos parcs nationaux, et le Règlement contribue à la réalisation de cet objet en établissant un fondement pour le calcul des droits de permis, ce qui a pour effet de contrôler la façon dont les structures sont érigées sur le territoire des parcs.

Le RÉIR, utile pour analyser l’intention du législateur, explique la hausse des droits relatifs aux permis, mais il ne dit pas pourquoi les droits imposés à Jasper et à Banff devraient être plus élevés qu’ailleurs. La Loi elle-même n’autorise pas cette différence de traitement. Le pouvoir de faire des règlements ne comporte pas celui d’adopter des dispositions discriminatoires. Le règlement discriminatoire est illégal à moins que la loi habilitante l’autorise expressément ou qu’une telle autorisation puisse être supposée du fait qu’elle est nécessaire à l’exercice du pouvoir délégué. Même si la Loi prévoit des dispositions traitant spécifiquement des activités relatives aux installations commerciales de ski dans le parc national Banff, elle demeure silencieuse sur l’imposition d’un barème de droits différents. La différence de traitement n’ayant aucune assise législative, elle est *ultra vires*. Les télécabines sont «un bâtiment ou une structure», mais le coût du permis doit être recalculé et un remboursement doit être versé.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte de la langue française*, L.R.Q., ch. C-11.  
*Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2.  
*Code criminel*, S.C. 1953-54, ch. 51.  
*Code national du bâtiment, Canada, 1980*.  
*Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12.  
*Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32, art. 4, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 36.  
*Municipal Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 290, art. 930(2).  
*Règlement canadien sur la sécurité et la santé au travail*, DORS/86-304, art. 1.1 (mod. par DORS/94-263, art. 2).  
*Règlement sur les bâtiments des parcs nationaux*, C.R.C.,

2(1) (as am. by SOR/81-667, s. 1), 3, 5(1), 15, Sch. I (as enacted by SOR/81-667, s. 4; 96-427, s. 2).

ch. 1114, art. 2(1) (mod. par DORS/81-667, art. 1), 3, 5(1), 15, ann. I (édicte par DORS/81-667, art. 4; 96-427, art. 2).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Cardiff Rating Authority v. Guest Keen Baldwin's Iron & Steel Co. Ltd.*, [1949] 1 All E.R. 27 (K.B.); *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 368; (1985), 14 D.L.R. (4th) 161; 29 M.P.L.R. 220; 58 N.R. 339; *Forget v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 90; (1988), 53 D.L.R. (4th) 432; 32 Admin. L.R. 211; 87 N.R. 37; 17 Q.A.C. 241; *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650; (1993), 100 D.L.R. (4th) 167; 10 Admin. L.R. (2d) 196; 79 C.C.C. (3d) 142; 19 C.R. (4th) 329; 14 M.P.L.R. (2d) 35; 149 N.R. 161; 61 O.A.C. 161; *Allard Contractors Ltd. v. Coquitlam (District)*, [1993] 4 S.C.R. 371; (1993), 109 D.L.R. (4th) 46; 19 Admin. L.R. (2d) 1; 35 B.C.A.C. 241; 85 B.C.L.R. (2d) 257; 18 M.P.L.R. (3d) 1; 160 N.R. 249.

##### CONSIDERED:

*R. v. Springman*, [1964] S.C.R. 267; (1964), 47 W.W.R. 298; [1964] 3 C.C.C. 105; 42 C.R. 407; *R. v. Transport Provost Inc.*, [1996] O.J. No. 987 (Gen. Div.) (QL).

##### REFERRED TO:

*Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; *Canada v. St. Lawrence Cruise Lines Inc.*, [1997] 3 F.C. 899; (1997), 148 D.L.R. (4th) 480; 215 N.R. 278 (C.A.); *Trans Mountain Oil Pipeline Co. (Re)* (1966), 58 D.L.R. (2d) 97; 56 W.W.R. 705 (B.C.C.A.); *Trans Mountain Oil Pipe Line Company v. Jasper School District No. 3063*, [1958] S.C.R. 349; (1958), 13 D.L.R. (2d) 385; *Bow Valley Naturalists Society v. Canada (Minister of Canadian Heritage)* (1999), 18 Admin. L.R. (3d) 269; 32 C.E.L.R. (N.S.) 84; 175 F.T.R. 122 (F.C.T.D.); affd [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.); *Bayer Inc. v. Canada (Attorney General)* (1999), 87 C.P.R. (3d) 293; 243 N.R. 170 (F.C.A.); *Gilles Bégin Lumber Ltd. v. New Brunswick Geographic Information Corp.* (1995), 169 N.B.R. (2d) 29 (C.A.); *Aluminium du Canada Ltée v. Corporation municipale du village de Melocheville*, [1973] S.C.R. 792; *Young v. Canada (Attorney General)* (1999), 31 C.E.L.R. (N.S.) 167; 174 F.T.R. 100 (F.C.T.D.); *Merck & Co. v. Canada (Attorney General)* (1999), 176 F.T.R. 21 (F.C.T.D.); *Shell Canada*

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Cardiff Rating Authority v. Guest Keen Baldwin's Iron & Steel Co. Ltd.*, [1949] 1 All E.R. 27 (K.B.); *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc. et autres.*, [1985] 1 R.C.S. 368; (1985), 14 D.L.R. (4th) 161; 29 M.P.L.R. 220; 58 N.R. 339; *Forget c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 90; (1988), 53 D.L.R. (4th) 432; 32 Admin. L.R. 211; 87 N.R. 37; 17 Q.A.C. 241; *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650; (1993), 100 D.L.R. (4th) 167; 10 Admin. L.R. (2d) 196; 79 C.C.C. (3d) 142; 19 C.R. (4th) 329; 14 M.P.L.R. (2d) 35; 149 N.R. 161; 61 O.A.C. 161; *Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam (District)*, [1993] 4 R.C.S. 371; (1993), 109 D.L.R. (4th) 46; 19 Admin. L.R. (2d) 1; 35 B.C.A.C. 241; 85 B.C.L.R. (2d) 257; 18 M.P.L.R. (3d) 1; 160 N.R. 249.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*R. c. Springman*, [1964] R.C.S. 267; (1964), 47 W.W.R. 298; [1964] 3 C.C.C. 105; 42 C.R. 407; *R. c. Transport Provost Inc.*, [1996] O.J. n° 987 (Div. gén.) (QL).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; *Canada c. St. Lawrence Cruise Lines Inc.*, [1997] 3 C.F. 899; (1997), 148 D.L.R. (4th) 480; 215 N.R. 278 (C.A.); *Trans Mountain Oil Pipeline Co. (Re)* (1966), 58 D.L.R. (2d) 97; 56 W.W.R. 705 (C.A.C.-B.); *Trans Mountain Oil Pipe Line Company v. Jasper School District No. 3063*, [1958] R.C.S. 349; (1958), 13 D.L.R. (2d) 385; *Bow Valley Naturalists Society c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)* (1999), 18 Admin. L.R. (3d) 269; 32 C.E.L.R. (N.S.) 84; 175 F.T.R. 122 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); conf. par [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.); *Bayer Inc. c. Canada (Procureur général)* (1999), 87 C.P.R. (3d) 293; 243 N.R. 170 (C.A.F.); *Gilles Bégin Lumber Ltd. c. Corp. d'Information Géographique du Nouveau-Brunswick* (1995), 169 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 29 (C.A.); *Aluminium du Canada Ltée c. Corporation municipale du village de Melocheville*, [1973] R.C.S. 792; *Young c. Canada (Procureur général)* (1999), 31 C.E.L.R. (N.S.) 167; 174 F.T.R. 100 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Merck & Co. c. Canada (Procureur général)* (1999), 176 F.T.R. 21 (C.F.

*Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231; (1994), 110 D.L.R. (4th) 1; [1994] 3 W.W.R. 609; 41 B.C.A.C. 81; 88 B.C.L.R. (2d) 145; 20 Admin. L.R. (2d) 202; 20 M.P.L.R. (2d) 1; 163 N.R. 81.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Banff National Park Superintendent requiring payment of a fee in a certain amount for a permit to rebuild a gondola used to transport skiers. Application allowed in part.

APPEARANCES:

*Daniel P. Carroll* for applicant.  
*Kirk N. Lambrecht, Q.C.* for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

*Field LLP*, Edmonton, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

*The following are the reasons for order and order rendered in English by*

HENEGHAN J.:

INTRODUCTION

[1] Sunshine Village Corporation (the applicant) brings this application for judicial review relative to the decision made by the Superintendent of the Banff National Park, acting as an employee of the Department of Canadian Heritage. In his decision, the Superintendent required payment of the sum of \$105,000 for a building permit for work proposed to be carried out by the applicant in the Sunshine Village ski area in Banff National Park.

FACTS

[2] The applicant operates a ski area in Banff National Park known as "Sunshine Village". It operates pursuant to a lease made in 1981 between Her Majesty the Queen and TIW Industries Ltd. The ski area has been in operation for approximately 68 years. The ski facilities include a gondola, that is a lift system that transports skiers from the base facility to the upper village.

1<sup>re</sup> inst.); *Shell Canada Products Ltd. c. Vancouver (Ville de)*, [1994] 1 R.C.S. 231; (1994), 110 D.L.R. (4th) 1; [1994] 3 W.W.R. 609; 41 B.C.A.C. 81; 88 B.C.L.R. (2d) 145; 20 Admin. L.R. (2d) 202; 20 M.P.L.R. (2d) 1; 163 N.R. 81.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision rendue par le directeur du parc national Banff par laquelle celui-ci avait exigé le paiement d'une certaine somme pour l'obtention d'un permis pour la reconstruction de télécabines servant à transporter les skieurs. La demande est accueillie en partie.

ONT COMPARU:

*Daniel P. Carroll* pour la demanderesse.  
*Kirk N. Lambrecht, c.r.* pour les défendeurs.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIERS:

*Field LLP*, Edmonton, pour la demanderesse.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance et ordonnance rendus par*

LE JUGE HENEGHAN:

INTRODUCTION

[1] Sunshine Village Corporation (la demanderesse) demande le contrôle judiciaire de la décision rendue par le directeur du parc national Banff, en sa qualité d'employé du ministère du Patrimoine canadien. Dans sa décision, le directeur exigeait le paiement d'une somme de 105 000 \$ pour l'obtention d'un permis de construction à l'égard des travaux que la demanderesse se proposait d'exécuter dans Sunshine Village, une aire de ski située dans le parc national Banff.

FAITS

[2] Le demanderesse exploite une aire de ski dans le parc national Banff sous le nom de «Sunshine Village». Cette exploitation est assujettie à un bail conclu en 1981 entre Sa majesté la Reine et TIW Industries Ltd. L'aire de ski est en exploitation depuis environ 68 ans. Les installations de l'aire de ski comprennent des télécabines, un système de remontée mécanique qui transporte les

skieurs des installations situées au bas de la montagne jusqu'au village sis en altitude.

[3] In December 2000, the applicant applied to Parks Canada for a development permit pursuant to the *Canada National Parks Act*, S.C. 2000, c. 32 (the Act). It sought the permit to rebuild and construct the gondola.

[3] En décembre 2000, la demanderesse a présenté à Parcs Canada une demande de permis d'aménagement conformément à la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32 (la Loi). Elle sollicitait le permis afin de réparer et de reconstruire les télécabines.

[4] In May 2001, the applicant applied for a development permit to replace the gondola. The application for this permit referenced POMA of America, the consultant selected by the applicant to advise in connection with this project.

[4] En mai 2001, la demanderesse a demandé un permis d'aménagement dans le but de remplacer les télécabines. La demande de permis faisait mention du cabinet-conseil POMA of America, que la demanderesse avait choisi pour la conseiller en rapport avec ce projet.

[5] The applicant required approval from the appropriate Parks Canada (Advisory) Board. That Board considers, among other things, environmental matters. The applicant submitted a detailed package to that Board in May 2001.

[5] La demanderesse devait obtenir l'aval du conseil consultatif de Parcs Canada compétent en la matière. Ce conseil est chargé d'examiner, entre autres, les questions de nature environnementale. La demanderesse a remis un dossier détaillé au conseil en mai 2001.

[6] Building permit No. 01-010 was issued to the applicant on June 27, 2001. The permit said that "the fee of \$105,000 for this building permit is hereby acknowledged". The building permit also says the building in issue, that is the gondola, has a minimum value of \$15,000,000.

[6] Le 27 juin 2001, un permis de construction portant le n° 01-010 a été délivré à la demanderesse. Sur le permis, on pouvait lire que [TRADUCTION] «le titulaire reconnaît par les présentes qu'un droit de 105 000 \$ est rattaché à ce permis de construction». Le permis de construction indiquait également que le bâtiment en cause, en l'occurrence, les télécabines, avait une valeur minimale de 15 000 000 \$.

#### APPLICANT'S SUBMISSIONS

[7] The applicant is here challenging the calculation of the fee for the building permit and says that the Superintendent erred in law in determining that the fee should be calculated relative to the entire cost of the gondola. It argues that the decision should be reviewed on the standard of correctness.

#### PRÉTENTIONS DE LA DEMANDERESSE

[7] La demanderesse conteste le calcul du droit exigible pour le permis de construction et affirme que le directeur a commis une erreur de droit en décidant que ce calcul devait être fait en fonction du coût total des télécabines. Elle soutient également que la décision devrait être assujettie à la norme de contrôle de la décision correcte.

[8] In this regard, the applicant relies on *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 1982. The applicant argues that the lack of a privative clause in the Act, means that less judicial deference should be afforded to decisions made under the Act.

[8] À cet égard, la demanderesse se fonde sur *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 1982. Elle fait valoir que l'absence de disposition privative dans la Loi signifie qu'une moins grande retenue judiciaire devrait être exercée à l'endroit des décisions prises en vertu de la Loi.

[9] As well, the applicant says that the Superintendent, the decision maker, is not an “expert” for the purpose of interpreting the statute and applicable regulations. Finally, the applicant argues that the purpose of the legislation does not require the decision maker to make a “broad, polycentric decision that involves the weighing of various social, political or economic factors”.

[10] Next, the applicant argues that the decision was patently unreasonable and incorrect because it was based on an improper reading of the application to rebuild the gondola. The decision maker incorrectly concluded that the entire project qualified as a building or structure pursuant to the *National Parks Building Regulations*, C.R.C., c. 1114, as amended by SOR/96-427 (the Regulations) without regard to relevant factors including the erroneous definition of “building or structure”.

[11] The applicant argues that the permit was granted for the replacement of the gondola and its internal components. The gondola transports skiers to and from the ski area, and is composed of a number of different parts. It includes cabins that are suspended from cables that are supported by towers. A number of mechanical and electrical parts including sheave trains, haul rope, cabins, grips and hangers, drive gear bar, vault drive shaft, terminal mechanism, bull wheels, electrical controls, electric motors, auxiliary diesel engine, excavation ring drive and various spare parts.

[12] The applicant says the respondents erred in calculating the permit fee on the estimated total cost of \$15,000,000 when the evidence shows that the structural support cost is \$3,564,000.

[13] Furthermore, Schedule “A” of the permit specifically excludes a number of items that are included in the total estimate of \$15,000,000. The development permit package submitted by the applicant included those items in the cost of the proposal.

[9] En outre, la demanderesse affirme que le décideur en l’espèce, nommément le directeur, n’est pas un «spécialiste» en matière d’interprétation de la Loi et de ses règlements d’application. Enfin, la demanderesse soutient que la Loi n’a pas pour objet de forcer le décideur à prendre «une décision d’envergure, polycentrique nécessitant l’appréciation de divers facteurs sociaux, politiques et économiques».

[10] Ensuite, la demanderesse prétend que la décision était manifestement déraisonnable et erronée parce qu’elle était fondée sur une compréhension inexacte de la demande de reconstruction des télécabines. Le décideur a conclu à tort que le projet entier constituait un bâtiment ou une structure au sens du *Règlement sur les bâtiments des parcs nationaux*, C.R.C., ch. 1114, modifié par DORS/96-427 (le Règlement) sans tenir compte des facteurs pertinents, y compris le fait que la définition de «bâtiment ou structure» était incorrecte.

[11] La demanderesse soutient que le permis délivré visait le remplacement des télécabines et de ses composants internes. Les télécabines assurent le transport des skieurs jusqu’aux pentes de ski et se composent d’un certain nombre d’éléments: des cabines, qui sont suspendues à des câbles, eux-même supportés par des tourelles, ainsi qu’un certain nombre de pièces mécaniques et électriques dont des trains de galets, un câble tracteur, des cabines, des dispositifs d’attache et des suspentes, un engrenage moteur, un arbre d’entraînement, un mécanisme de sortie, des tambours, des commandes et des moteurs électriques, un moteur diesel d’appoint, un engrenage à pignon et roue intérieure et un lot de pièces de remplacement.

[12] La demanderesse affirme que les défendeurs ont commis une erreur en calculant le droit relatif au permis en fonction d’un coût total évalué à 15 000 000 \$ alors que la preuve indique que le coût de la structure de support est de 3 564 000 \$.

[13] De plus, l’annexe A du permis exclut spécifiquement un certain nombre d’éléments qui ont été inclus dans le coût estimatif total de 15 000 000 \$. Le dossier remis par la demanderesse en rapport avec le permis d’aménagement tenait compte de ces éléments dans l’évaluation du coût de la proposition.

[14] The applicant argues that an object that is made solely for the purpose of locomotion is not a building or structure and relies on *R. v. Springman*, [1964] S.C.R. 267 and *R. v. Transport Provost Inc.*, [1996] O.J. No. 987 (Gen. Div.) (QL).

[15] It submits that the function of the object determines its status as a building or a structure, relying on *Gilles Bégin Lumber Ltd. v. New Brunswick Geographic Information Corp.* (1995), 169 N.B.R. (2d) 29 (C.A.). Since the gondola serves the primary function of carrying people to the ski area, it is properly described as machinery or equipment, not as a “building or structure”. In this regard the applicant relies on *Aluminium du Canada Ltée v. Corporation municipale du village de Melocheville*, [1973] S.C.R. 792.

[16] The applicant refers to section 3 of the Regulations which require that any building construction in the Park shall comply with the standards set out in the *National Building Code of Canada, 1980*. This Code defines “building” but does not define “structure”.

[17] Finally, the applicant submits that the building permit fees set out in the Regulations are discriminatory and *ultra vires* the Act. Section 16 of the Act authorizes the Governor in Council to make regulations. However, according to Schedule I [as enacted by SOR/81-667, s. 4; 96-427, s. 2] of the Regulations, the fee basis for building permits in Banff and Jasper National Parks is different from those for any other national park. In Banff and Jasper, the permit fee is \$7 per \$1,000 or fraction thereof of the estimated value of the building or structure; in any other park, the basis is \$5 per \$1,000 or fraction thereof.

[18] The applicant argues that unless there is express authority to allow regulations to be discriminatory, the regulations must apply equally to every person. In this regard, the applicant relies on *Canada v. St. Lawrence Cruise Lines Inc.*, [1997] 3 F.C. 899 (C.A.).

[14] La demanderesse prétend qu’un objet qui est construit uniquement à des fins de locomotion ne peut être qualifié de bâtiment ou de structure et invoque à ce sujet les arrêts *R. c. Springman*, [1964] R.C.S. 267 et *R. v. Transport Provost Inc.*, [1996] O.J. n° 987 (Div. gén.) (QL).

[15] Se fondant sur *Gilles Bégin Lumber Ltd. c. Corp. d’Information Géographique du Nouveau-Brunswick* (1995), 169 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 29 (C.A.), elle allègue que la fonction de l’objet détermine s’il a la qualité de bâtiment ou de structure. Puisque la fonction principale des télécabines est de transporter des gens vers les pentes de ski, il est plus exact de les qualifier de machines ou d’équipement, et non de «bâtiment ou structure». Sur ce point, la demanderesse se fonde sur *Aluminium du Canada Ltée c. Corporation municipale du village de Melocheville*, [1973] R.C.S. 792.

[16] La demanderesse a fait remarquer que, suivant l’article 3 du Règlement, les bâtiments qui sont construits dans un parc doivent être conformes aux normes énoncées dans le *Code national du bâtiment, Canada, 1980*. Ce code définit «bâtiment» mais non «structure».

[17] Finalement, la demanderesse soutient que les droits des permis de construction prévus dans le Règlement sont discriminatoires et *ultra vires*. L’article 16 de la Loi autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements. Toutefois, selon l’annexe I [édicte par DORS/81-667, art. 4; 96-427, art. 2] du Règlement, les droits des permis de construction dans les parcs nationaux Banff et Jasper sont calculés selon un taux différent de celui qui s’applique dans les autres parcs nationaux. À Banff et à Jasper, le droit de permis est de 7 \$ pour chaque tranche de 1 000 \$ ou fraction d’une telle tranche de la valeur estimative du bâtiment ou de la structure; dans tout autre parc national, le droit est de 5 \$ pour chaque tranche de 1 000 \$ ou fraction d’une telle tranche.

[18] La demanderesse fait valoir qu’à moins d’une autorisation expresse portant que les règlements peuvent être discriminatoires, ceux-ci doivent s’appliquer également à tous. À ce sujet, la demanderesse invoque l’arrêt *Canada c. St. Lawrence Cruise Lines Inc.*, [1997] 3 C.F. 899 (C.A.).



[19] The applicant argues that there is nothing in the Act that allows for this separate and distinct treatment of Banff or Jasper National Parks. Further, the respondents have not demonstrated any special policy reason for the different treatment of these two parks.

#### RESPONDENTS' SUBMISSIONS

[20] Generally, the respondents take the position that the standard of review is correctness in relation to the interpretation of the Act and the Regulations. However, at the same time, the respondents argue that there is also a deferential standard of review applicable where the decision maker makes a finding of fact in relation to its interpretation of the legislation. The respondents submit that the decision here involved the interpretation of "building or structure", and has broad implications for the management of national parks in Canada. Consequently, some deference should be given to the decision maker in this case.

[21] The respondents say that the decision to apply the fee of \$105,000 was correct. They refer to the Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) for the Regulations and characterize it as being a guide to the interpretation of the Regulations. The respondents argue that according to the RIAS, cost recovery through this imposition of building and related permit fees is part of the mandate of Parks Canada.

[22] The respondents acknowledge that the Regulations do not define the words "building or structure". However, they argue that both the ordinary meaning rule of statutory interpretation and the purposive approach to statutory interpretation support the conclusion that the gondola is a building or structure.

[23] Furthermore, the respondents argue that the components of the gondola all work together to produce an object intended to provide access to the ski areas. The gondola cannot be deconstructed into independent elements for the purpose of defining it. All the parts are

[19] La demanderesse prétend que la Loi ne contient aucune disposition permettant que les parcs nationaux de Banff et Jasper soient assujettis à un traitement différent. De plus, les défendeurs n'ont pas fait la preuve d'un motif spécial d'intérêt public justifiant le traitement différent réservé à ces parcs.

#### PRÉTENTIONS DES DÉFENDEURS

[20] D'un point de vue général, les défendeurs sont d'avis que la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte en ce qui concerne l'interprétation de la Loi et du Règlement. Ceci dit, les défendeurs maintiennent que la norme de contrôle fondée sur la retenue judiciaire s'applique également lorsqu'un décideur tire une conclusion quant aux faits en rapport avec l'interprétation qu'il fait de la législation. Les défendeurs font valoir que la décision en cause comportait la nécessité d'interpréter le sens de «bâtiment ou structure», et que ses répercussions sont importantes pour la gestion des parcs nationaux du Canada. Par conséquent, il importe de faire montre d'une certaine retenue à l'égard de l'opinion du décideur en l'espèce.

[21] Les défendeurs affirment que la décision d'imposer des droits s'élevant à 105 000 \$ était correcte. Ils se réfèrent au Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (RÉIR) préparé en rapport avec le Règlement, qu'ils estiment être un guide d'interprétation de ce règlement. Les défendeurs font valoir que, selon le RÉIR, le recouvrement des coûts par l'imposition de droits pour les permis de construction et les permis connexes fait partie du mandat de Parcs Canada.

[22] Les défendeurs reconnaissent que le Règlement ne définit pas les mots «bâtiment ou structure». Toutefois, ils prétendent que tant l'application de la règle d'interprétation législative basée sur le sens courant des mots que celle de la méthode téléologique d'interprétation des lois nous amènent à conclure que les télécabines sont un bâtiment ou une structure.

[23] De plus, les défendeurs prétendent que les composants des télécabines participent tous au fonctionnement d'un objet destiné à permettre l'accès aux pistes de ski. Les télécabines ne peuvent être caractérisées en les décomposant en une série d'éléments

intended to operate as a whole, with only one use. Accordingly, it is a “building or structure”. The respondents here rely on *Trans Mountain Oil Pipeline Co. (Re)* (1966), 58 D.L.R. (2d) 97 (B.C.C.A.) and *Trans Mountain Oil Pipe Line Company v. Jasper School District No. 3063*, [1958] S.C.R. 349.

[24] As for the difference in the calculation of the fee for Banff and Jasper National Parks, the respondents say that this is only a distinction which is not discriminatory in itself. Further, the respondents submit that the decision in *St. Lawrence Cruise Lines Inc.*, *supra*, is distinguishable.

[25] The respondents argue that the applicant enjoys significant commercial advantages from its operation in Banff National Park. The imposition of a fee that offsets costs “makes eminent good sense”.

#### ANALYSIS

[26] This application challenges the basis for calculating the fee for a building permit relating to replacement of a gondola in the Banff National Park. There are two questions arising from this application: is the gondola a “building or structure” within the meaning of the Regulations and was the fee properly calculated? The latter question includes a determination of the appropriate base value and whether the Regulations are discriminatory. Since these questions involve statutory interpretation, the applicable standard of review is correctness.

[27] The relevant statutory provisions are sections 4, 8 and paragraphs 16(1)(a), (m), (n), (r) and subsection 16(3) of the Act. They provide as follows:

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

indépendants. Toutes les pièces sont censées fonctionner ensemble et ne servent qu’à un seul usage. Par conséquent, les télécabines sont «un bâtiment ou une structure». Les défendeurs fondent ce dernier argument sur les arrêts *Trans Mountain Oil Pipeline Co. (Re)* (1966), 58 D.L.R. (2d) 97 (C.A.C.-B.) et *Trans Mountain Oil Pipe Line Company v. Jasper School District No. 3063*, [1958] R.C.S. 349.

[24] Pour ce qui est du calcul différent qui s’applique aux droits exigibles pour les parcs nationaux Banff et Jasper, les défendeurs affirment qu’il s’agit d’une distinction qui n’est pas discriminatoire en soi. En outre, les défendeurs font valoir que la présente affaire se distingue de l’affaire *St. Lawrence Cruise Lines Inc.*, précitée.

[25] Les défendeurs soutiennent que la demanderesse jouit d’avantages importants au plan commercial du fait qu’elle exploite son entreprise dans le parc national Banff. L’imposition d’un droit en compensation des coûts «est tout à fait logique».

#### ANALYSE

[26] La présente demande conteste le fondement sur lequel repose le calcul du droit exigible à l’égard d’un permis de construction visant le remplacement de télécabines dans le parc national Banff. La demande soulève deux questions: premièrement, les télécabines sont-elles «un bâtiment ou une structure» au sens du Règlement et, deuxièmement, les droits ont-ils été correctement calculés? Cette dernière question nécessite de déterminer la valeur de base appropriée et de décider si le Règlement est discriminatoire. Puisqu’il importe de procéder à une interprétation de la législation pour statuer sur ces questions, la norme de contrôle qu’il convient d’appliquer est celle de la décision correcte.

[27] Les dispositions législatives applicables en l’espèce sont les articles 4 et 8, les alinéas 16(1)a), m), n), et r) et le paragraphe 16(3) de la Loi, qui prévoient ce qui suit:

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

parks shall be maintained and made use of so as to leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.

...

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.

...

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

(a) the preservation, control and management of parks;

...

(m) the control of the location, standards, design, materials, construction, maintenance, removal and demolition of buildings, structures, facilities, signs and other improvements and the establishment of zones governing uses of land and buildings;

(n) the control of businesses, trades, occupations, amusements, sports and other activities or undertakings, including activities related to commercial ski facilities referred to in section 36, and the places where such activities and undertakings may be carried on;

...

(r) the determination of fees, rates, rents and other charges for the use of park resources and facilities, the provision of works and services referred to in paragraph (i) and improvements referred to in paragraph (j), and the issuance and amendment of permits, licences and other authorizing instruments pursuant to subsection (3);

...

(3) Regulations made under this section may authorize the superintendent of a park, in the circumstances and subject to the limits that may be specified in the regulations,

(a) to vary any requirement of the regulations for purposes of public safety or the conservation of natural resources in the park;

(b) to issue, amend, suspend and revoke permits, licences and other authorizations in relation to any matter that is the subject of regulations and to set their terms and conditions; and

loi et aux règlements de façon à rester intacts pour les générations futures.

[...]

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.

[...]

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

a) la préservation, la gestion et l'administration des parcs;

[...]

m) la réglementation de l'emplacement, de la conception, de la construction, de l'entretien, de l'amélioration, de l'enlèvement et de la démolition de bâtiments, installations, pancartes et autres structures, des normes à appliquer et des matériaux à utiliser ainsi que le zonage en vue de l'utilisation des terres ou des bâtiments;

n) la réglementation des activités—notamment en matière de métiers, commerces, affaires, sports et divertissements —, telles que, entre autres, les activités relatives aux installations commerciales de ski visées à l'article 36, y compris en ce qui touche le lieu de leur exercice;

[...]

r) la fixation des droits à percevoir pour l'utilisation des installations et des ressources se trouvant dans les parcs, pour la fourniture des ouvrages et des services visés à l'alinéa i) et des infrastructures visées à l'alinéa j) et pour la délivrance ou la modification des licences, permis et autres autorisations visés au paragraphe (3);

[...]

(3) Les règlements pris sous le régime du présent article peuvent habiliter le directeur d'un parc, dans les circonstances et sous réserve des limites qu'ils prévoient, à :

a) en modifier les exigences à l'égard du parc en vue de la protection du public ou de la préservation de ses ressources naturelles;

b) délivrer, modifier, suspendre ou révoquer des licences, permis ou autres autorisations relativement à ces matières et en fixer les conditions;

(c) to order the taking of any action to counter any threat to public health or to remedy the consequences of any breach of the regulations in the park.

c) ordonner la prise de mesures afin de parer aux menaces pour la santé publique ou de remédier aux conséquences des contraventions aux règlements dans le parc.

[28] Subsection 2(1) [as am. by SOR/81-667, s. 1], section 3, subsection 5(1), section 15 and Schedule I, Part I of the Regulations are also relevant and provide as follows:

[28] Le paragraphe 2(1) [mod. par DORS/81-667, art. 1], l'article 3, le paragraphe 5(1), l'article 15 et la partie I de l'annexe I du Règlement sont également pertinents:

2. (1) In these Regulations,

2. (1) Dans le présent règlement,

“National Building Code” means the *National Building Code of Canada 1980*;

«Code national du bâtiment» désigne le *Code national du bâtiment, Canada, 1980*;

...

[. . .]

3. Except as provided in these Regulations, no person shall construct a building in a park otherwise than in accordance with the standards set forth in the National Building Code.

3. Sous réserve du présent règlement, il est interdit à quiconque de construire dans un parc un bâtiment qui ne soit pas conforme aux normes énoncées dans le Code national du bâtiment.

...

[. . .]

5. (1) No person shall

5. (1) Il est interdit à quiconque

(a) remove top soil or otherwise commence an excavation for a building,

a) d'enlever la terre de surface ou d'entreprendre de quelque autre manière une excavation en vue d'une construction,

(b) commence the erection, alteration, reconstruction or structural repair of a building, or

b) de commencer l'érection, la réfection, la reconstruction d'un bâtiment ou l'exécution de réparations à sa charpente, ou

(c) relocate or remove any building,

c) de déplacer ou d'enlever un bâtiment quelconque,

unless he has first obtained a building permit for that purpose from the Superintendent.

à moins d'avoir obtenu au préalable la permission du surintendant à cette fin.

...

[. . .]

15. (1) The fees for the permits required by these Regulations are as set out in the schedule.

15. (1) Les droits des permis exigés dans le présent règlement s'établissent aux montants indiqués à l'annexe ci-après.

(2) A permit issued under these Regulations is valid for one year or for the period stated therein, whichever is the lesser.

(2) Tout permis délivré en vertu du présent règlement est valide pour un an ou pour la période indiquée dans le permis, soit pour la plus courte des deux périodes.

(3) A permit issued under these Regulations is invalid in respect of any authorized construction or installation that is not commenced within six months of the date of issue of the permit.

(3) Tout permis délivré en vertu du présent règlement devient périmé si la construction ou l'installation qu'il autorise n'est pas commencée dans un délai de six mois suivant la date de délivrance dudit permis.

...

[. . .]

## SCHEDULE

*(Subsections 11.1(8) to (10) and 15(1))*

## PART I

## FEES FOR PERMITS

Item	Column I Type of Permit	Column II Fee (\$)
1.	Building permit, per \$1,000 or fraction thereof of estimated value of the building or structure	
	(a) in Banff or Jasper National Park	7.00
	(b) in any other park	5.00

[29] Section 4 of the Act is a general statement of the purpose of the legislation and the purpose of national parks. National parks are created for the “people of Canada for their benefit, education and enjoyment, subject to the Act and the regulations”. Section 8 states that the Minister is vested with the control and management of the parks.

[30] Pursuant to subsection 16(1) of the Act, the Governor in Council may enact regulations for various purposes including the construction of buildings, structures and other improvements, the control of businesses including commercial ski facilities, and the determination of rates and fees and the issuance of permits. Subsection 16(3) identifies the authority of the Superintendent of a park to issue permits in accordance with the Regulations.

[31] The statutory and regulatory provisions referred to above form the legislative context for this application which involves a determination of the status of the gondola as a “building or structure”. The Regulations do not define “building or structure” but incorporate by reference the *National Building Code of Canada 1980*, which defines “building” as follows:

## ANNEXE

*(paragraphes 11.1(8) à (10) et 15(1))*

## PARTIE I

## DROITS DE PERMIS

Article	Colonne I Permis	Colonne II Droits (\$)
1.	Permis de construction, pour chaque tranche de 1 000 \$ ou fraction de celle-ci de la valeur estimative du bâtiment ou de la construction:	
	a) dans les parcs nationaux Banff ou Jasper	7
	b) dans tout autre parc national	5

[29] L'article 4 de la Loi constitue une déclaration générale de l'objet de cette loi et de l'objectif poursuivi par la création de parcs nationaux. Ceux-ci 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». L'article 8 prévoit que les parcs sont placés sous l'autorité du ministre.

[30] Suivant le paragraphe 16(1) de la Loi, le gouverneur en conseil peut prendre des règlements pour diverses fins, notamment la construction de bâtiments et de structures, la réglementation des activités telles celles relatives aux installations commerciales de ski et la fixation des droits et la délivrance de permis. Le paragraphe 16(3) indique que le directeur d'un parc peut être habilité à délivrer des permis en conformité avec les règlements.

[31] Les dispositions législatives et réglementaires énoncées ci-dessus forment le cadre législatif applicable à la présente demande, laquelle nécessite de déterminer si les télécabines sont «un bâtiment ou une structure». Aucune définition des mots «bâtiment ou structure» n'est prévue dans le Règlement, mais celui-ci incorpore par renvoi le *Code national du bâtiment, Canada, 1980*, lequel définit ainsi le terme «bâtiment»:

Any structure used or intended for supporting or sheltering any use or *occupancy*.

[32] The parties have submitted opposing arguments as to how this definition applies to the gondola in question. The applicant submits that it does not because the item is used primarily for transportation and in any event, it can be broken down into various separate components, the value of which should be independently assessed for the purpose of determining the cost of the permit.

[33] In *Springman, supra*, the Supreme Court of Canada concluded that a bunkhouse on wheels was not a building for the purposes of the *Criminal Code*, S.C. 1953-54, c. 51. In its decision, at page 273, the Court referred to and quoted from Denning L.J. (as he then was) in *Cardiff Rating Authority v. Guest Keen Baldwin's Iron & Steel Co. Ltd.*, [1949] 1 All E.R. 27 (K.B.), at page 31 as follows:

A structure is something which is constructed, but not everything which is constructed is a structure. A ship, for instance is constructed, but is not a structure. A *structure* is something of substantial size which is built up from component parts and intended to remain permanently on a permanent foundation, but it is still a structure even though some of its parts may be moveable, as, for instance about a pivot. Thus, a windmill or a turntable is a structure. A thing which is not permanently in one place is not a *structure*, but it may be "in the nature of a structure" if it has a permanent site and has all the qualities of a structure, save that it is on occasion moved on or from its site.

[34] The Supreme Court went on to say, in *Springman*, as follows at page 273:

We are not concerned here with anything "that is in the nature of a structure". We have to deal with items that are either "buildings" or "structures".

My view that the items in question in this appeal are neither "buildings" nor "structures" is strengthened by the judgment of the Manitoba Court of Appeal in *Rex v. Arpin* in which it was held that a railway freight car was not a "building" within

Construction permettant ou abritant tout type d'usage ou d'*occupation* ou destinée à ces fins.

[32] Les parties ont présentés des arguments contraires concernant l'application de cette définition aux télécabines en question. La demanderesse soutient qu'elle ne s'applique pas car l'objet est utilisé principalement pour le transport et qu'en tout état de cause, il peut être décomposé en divers éléments distincts dont la valeur devrait être évaluée de façon autonome pour la fixation du coût du permis.

[33] Dans *Springman*, précité, la Cour suprême du Canada a conclu qu'une remorque dortoir n'était pas un bâtiment au sens du *Code criminel*, S.C. 1953-54, ch. 51. À la page 273 de ses motifs, la Cour a cité les propos suivants du lord juge Denning (titre qu'il portait alors) dans *Cardiff Rating Authority v. Guest Keen Baldwin's Iron & Steel Co. Ltd.*, [1949] 1 All E.R. 27 (K.B.), à la page 31:

[TRADUCTION] Une structure est quelque chose que l'on a construit, mais ce ne sont pas toutes les choses que l'on construit qui sont des structures. Par exemple, on peut construire un navire, mais ce n'est pas pour autant une structure. Une *structure* est une chose de taille considérable que l'on construit à partir de composants et qui est destinée à demeurer en permanence sur des fondations permanentes, mais elle ne perd pas sa qualité de structure même si certains de ses composants sont mobiles, par exemple, s'ils se déplacent autour d'un pivot. Ainsi, le moulin à vent et le pont tournant sont des structures. Une chose qui n'est pas placée en permanence en un endroit n'est pas une *structure*, mais il se peut qu'elle soit «de la nature d'une structure» si elle se trouve sur un site permanent et qu'elle possède toutes les qualités d'une structure, à l'exception du fait qu'elle soit à l'occasion placée sur ce site ou qu'elle en soit retirée.

[34] Toujours à la page 273, la Cour suprême a ajouté ce qui suit:

[TRADUCTION] Nous n'avons pas à nous préoccuper en l'espèce de ce qui est «de la nature d'une structure». Les choses à l'égard desquelles nous devons nous prononcer sont soit des «bâtiments», soit des «structures».

Je suis d'avis que les choses qui font l'objet du présent appel ne sont ni des «bâtiments» ni des «structures»; je suis conforté dans cette opinion par le jugement de la Cour d'appel du Manitoba dans *Rex v. Arpin*, où il a été décidé qu'un wagon

the meaning of s. 461 of the *Criminal Code* of Canada, and by the judgment of the Supreme Court of Nova Scotia en banc in *The King v. Levy and Gray*, in which it was held that the buffet of a parlour car on a railway was not a “building” within s. 461 of the Code. In this latter case Chisholm J. (as he then was) said at p. 232:

I have come to the conclusion that the buffet of a parlour car is not a building within the meaning of section 461 of the Criminal Code. A building is defined by *Bouvier* (p. 400) as “an edifice”, erected by art and fixed upon or over the soil, composed of brick, marble, wood or other proper substance, connected together, and designed for use in the position in which it is so fixed.

[35] In *R. v. Transport Provost Inc.*, *supra*, the Court dealt with the question of whether the term “structure”, as used in the *Canada Labour Code* [R.S.C., 1985, c. L-2] and the *Canada Occupational Safety and Health Regulations*, [SOR/86-304, s. 1.1 (as am. by SOR/94-263, s. 2)] included tanker trucks.

[36] The Court applied both the “ordinary meaning rule” of statutory interpretation and a purposive analysis in coming to the conclusion that tanker trucks were not included in the term “structure”. It considered the decision in *Cardiff Rating Authority*, *supra*. The Court also applied section 12 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, and acknowledged the need to interpret legislation in a manner that best ensures the attainment of legislative objectives. The Court reached the following conclusion at paragraphs 33 and 34:

I am satisfied that the ordinary meaning of structure cannot include a truck or tank trailer.

Applying an expanded meaning to the word structure, since the legislation is remedial by nature, it cannot in my view include a truck or tank trailer which are mobile vehicles. Under certain circumstances, if a tank trailer were converted to a non-mobile permanent use similar to a house trailer, then it might qualify under the expanded definition. The legislature must have considered this issue, since it dealt with unguarded structures, temporary structures and ladders in section 12.10.

n’était pas un «bâtiment» au sens de l’art. 461 du *Code criminel* canadien, et celle de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse (en formation plénière) dans *The King v. Levy and Gray*, où il a décidé que le buffet de la voiture-salon d’un train n’était pas un «bâtiment» au sens de l’art. 461 du Code. À la p. 232 de ce dernier jugement, le juge Chisholm (tel était alors son titre) tient les propos suivants:

J’en suis arrivé à la conclusion que le buffet de la voiture-salon n’est pas un bâtiment au sens de l’article 461 du Code criminel. *Bouvier* définit un bâtiment (à la p. 400) comme étant «un édifice» érigé selon une technique, immobilisé au sol ou au-dessus du sol, fait de matériaux adéquats liés ensemble, tels de la brique, du marbre ou du bois, et conçu pour être utilisé dans l’état où il a été immobilisé.

[35] Dans *R. v. Transport Provost Inc.*, précité, la Cour de l’Ontario a dû décider si le terme «ouvrage», au sens où l’entendent le *Code canadien du travail* [L.R.C. (1985), ch. L-2] et le *Règlement canadien sur la santé et la sécurité et la santé au travail* [DORS/86-304, art. 1.1 (mod. par DORS/94-263, art. 2)], visait les camions-citernes.

[36] La Cour a appliqué la règle d’interprétation législative du «sens courant des mots» et la méthode téléologique pour en arriver à la conclusion que les camions-citernes n’étaient pas visés par le terme «ouvrage». Elle a examiné la décision rendue dans *Cardiff Rating Authority*, précité. Elle a également appliqué l’article 12 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, et a admis la nécessité d’interpréter la législation de la manière qui favorise le plus la réalisation de ses objectifs. Aux paragraphes 33 et 34 de ses motifs, la Cour livre ses conclusions:

[TRADUCTION] J’estime que le mot «ouvrage», dans son acception courante, ne peut viser les camions-citernes.

Même en conférant une acception plus large à ce mot, ce qui est conforme à la nature correctrice de la loi, on ne peut, à mon sens, affirmer qu’il vise les camions ou remorques citernes, puisque ce sont des véhicules, ou en d’autres termes, qu’ils sont mobiles. Dans certaines circonstances, si on convertissait un camion-citerne pour en faire, en un lieu fixe, un usage permanent semblable à celui d’une maison mobile, on pourrait alors probablement l’inclure dans la définition élargie. La législature a sûrement pris cet aspect en considération, puisque les structures non protégées, les structures temporaires et les échelles sont régies par l’article 12.10.

[37] The applicant relies on these decisions but in my opinion, they do not assist. The approach taken by Denning L.J. (as he then was), in *Cardiff Rating Authority*, *supra*, remains persuasive.

[38] The gondola here in issue is composed of many parts, including two towers that are permanently affixed to the ground. The gondola is operated electrically and is carried by cables. Its sole purpose is to transport people. While doing so, it houses them by protecting them from the elements. It is a “building” within the meaning of the *National Building Code of Canada 1980*, and consequently, for the purpose of Regulations, the gondola is correctly considered a “building or structure”.

[39] I am not persuaded by the applicant’s argument that the gondola can be deconstructed into separate components for the purpose of calculating the permit fee. It is the sum of its parts.

[40] I draw this conclusion from the evidence submitted, in particular the application for the building permit. This includes a description of the various items that are required to construct and install the gondola. While it is clear that any number of these items can be employed for other uses, it is also apparent that they were, and continue to be, necessary to build and operate the gondola.

[41] Furthermore, a purposive analysis also supports the finding that the gondola in this case is indeed a “building or structure” pursuant to the Regulations. Here, the overall purpose of the Act is to preserve, protect, manage and control Canada’s national parks: see *Young v. Canada (Attorney General)* (1999), 31 C.E.L.R. (N.S.) 167 (F.C.T.D.) and *Bow Valley Naturalists Society v. Canada (Minister of Canadian Heritage)* (1999), 18 Admin. L.R. (3d) 269 (F.C.T.D.), affirmed, [2001] 2 F.C. 461 (C.A.).

[42] The Regulation under review aids in this purpose by establishing a basis for calculating fees for permits,

[37] La demanderesse se fonde sur ces décisions mais, selon moi, celles-ci ne sont d’aucune assistance. La méthode adoptée par le lord juge Denning dans *Cardiff Rating Authority*, précité, demeure toutefois convaincante.

[38] Les télécabines en cause ici se composent de plusieurs parties, dont deux tourelles qui sont fixées en permanence au sol. Les cabines fonctionnent à l’électricité et se déplacent grâce à des câbles. Les télécabines servent à une seule fin: le transport de personnes. Pendant le transport, elles gardent ces personnes à l’abri et les protègent contre les éléments. Elles sont un «bâtiment» au sens du *Code national du bâtiment, Canada, 1980* et, conséquemment, pour l’application du Règlement, elles sont considérées à bon droit comme «un bâtiment ou une structure».

[39] Je n’ai pas trouvé convaincant l’argument de la demanderesse selon lequel les télécabines pouvaient être décomposées en une série d’éléments distincts aux fins du calcul du droit rattaché au permis. Autrement dit, qu’elle est égale à la somme de ses parties.

[40] Je tire cette conclusion de la preuve qui m’a été présentée, en particulier la demande de permis de construction. Celle-ci comprend une description de tout ce qui est requis pour la construction et l’installation des télécabines. Bien qu’il soit évident qu’un nombre quelconque de ces composants puissent être utilisés à d’autres fins, il est tout aussi évident qu’ils étaient nécessaires à la construction et au fonctionnement des télécabines et continuent de l’être.

[41] En outre, l’analyse de l’objet de la loi étaye elle aussi la conclusion que les télécabines en question sont «un bâtiment ou une structure» au sens du Règlement. En l’occurrence, l’objet de la Loi, d’un point de vue général, est de préserver, de protéger, de gérer et de réglementer les parcs nationaux canadiens: voir *Young c. Canada (Procureur général)* (1999), 31 C.E.L.R. (N.S.) 167 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) et *Bow Valley Naturalists Society c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)* (1999), 18 Admin. L.R. (3d) 269 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), confirmé par [2001] 2 C.F. 461 (C.A.).

[42] Le règlement en cause contribue à la réalisation de cet objet en établissant un fondement pour le calcul



thus controlling the way in which buildings and structures are built upon park lands. Concluding that Sunshine Village's gondola is a "building or structure" furthers the above objectives of the Act.

[43] The final issue is whether Schedule I, Part I of the Regulations, which provides a different base amount for calculating the cost of a building permit in Banff and Jasper National Parks, is discriminatory because it is higher than the base used in relation to all other national parks.

[44] The respondents argue that a difference in the base rate does not amount to discrimination but reflects a legitimate goal of increasing revenues. Here the respondents rely on the RIAS which provide in part as follows:

This amendment raises building and related permit fees to levels comparable to those charged in surrounding jurisdictions. Existing permit fees have not been increased in many years and are currently a fraction of those charged in surrounding jurisdictions. Parks Canada currently recovers only a small portion of its administrative, monitoring, and planning costs associated with construction in national parks. This amendment will bring revenues from fees closer to 100% recovery of costs incurred for provision of the service. According to Treasury Board policy, it is Parks Canada's responsibility to recover such service costs from those who directly benefit from them.

[45] The Federal Court has held that the RIAS, while not a part of the regulations, is a useful tool in analysing the legislative intent as it was prepared as part of the regulatory process: see *Merck & Co. v. Canada (Attorney General)* (1999), 176 F.T.R. 21 (F.C.T.D.) and *Bayer Inc. v. Canada (Attorney General)* (1999), 87 C.P.R. (3d) 293 (F.C.A.).

[46] In this case, the RIAS addresses the reason why building and related permit fees, overall, were raised to levels comparable to those charged in other jurisdictions. However, this document does not speak to the purpose

des droits de permis, ce qui a pour effet de contrôler la façon dont les bâtiments et les structures sont construits sur le territoire des parcs. Conclure que les télécabines de Sunshine Village sont «un bâtiment ou une structure» favorise la réalisation des objectifs de la Loi énoncés ci-dessus.

[43] La dernière question en litige consiste à décider si la partie I de l'annexe I du Règlement, qui prévoit un taux de base différent pour le calcul du coût d'un permis de construction dans les parcs nationaux Banff et Jasper, est discriminatoire du fait que ce taux est plus élevé que celui qui s'applique à l'égard de tous les autres parcs nationaux.

[44] Les défendeurs font valoir que ce taux différent n'entraîne pas de discrimination et qu'il tient compte d'un objectif légitime, soit celui d'augmenter les revenus. À ce sujet, les défendeurs se fondent sur le RÉIR, lequel prévoit entre autres ce qui suit:

La présente modification hausse les droits payables pour les permis de construction et les autres permis connexes à des niveaux comparables aux taux exigés dans les juridictions avoisinantes. Il n'y a eu aucune augmentation des droits depuis des années de sorte qu'ils sont actuellement inférieurs aux tarifs pratiqués dans les juridictions avoisinantes. À l'heure actuelle, Parcs Canada ne recouvre qu'une petite partie de ses coûts d'administration, de surveillance et de planification liés à la construction dans les parcs nationaux. La présente modification va permettre de s'approcher davantage d'un taux de récupération de 100 p. 100 des coûts entraînés par la prestation du service. Conformément à la politique du Conseil du Trésor, il appartient à Parcs Canada de recouvrer les coûts du service auprès de ceux qui en profitent directement.

[45] La Cour fédérale a jugé que les RÉIR, bien qu'ils ne fassent pas partie de la réglementation, sont néanmoins utiles pour analyser l'intention du législateur puisqu'ils sont rédigés dans le cadre du processus réglementaire: voir *Merck & Co. c. Canada (Procureur général)* (1999), 176 F.T.R. 21 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.) et *Bayer Inc. c. Canada (Procureur général)* (1999), 87 C.P.R. (3d) 293 (C.A.F.).

[46] Dans la présente affaire, le RÉIR énonce la raison pour laquelle les droits afférents aux permis de construction et aux autres permis connexes ont été, dans l'ensemble, élevés à des niveaux comparables à ceux qui

behind the differentiation in fees charged between Jasper and Banff National Parks on one hand and all other parks on the other. In my opinion, the RIAS does not further the respondents' submission in this regard.

[47] The respondents have failed to show that the Act authorizes this differential treatment in fee calculation. The Act authorizes the Governor in Council to enact regulations covering fees for permits, that is pursuant to paragraph 16(1)(r). It does not say that differential fees may or shall be imposed for different parks falling within its scope.

[48] Certain cases from the Supreme Court of Canada, which were not raised by the parties, are relevant to the issue of discrimination. That issue is clearly raised in this application. In *Montréal (City) v. Arcade Amusements Inc. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 368, the Supreme Court of Canada stated at page 404:

The rule that the power to make by-laws does not include that of enacting discriminatory provisions unless the enabling legislation provides the contrary has been observed from time immemorial in British and Canadian public law.

Further at page 406 the Court noted:

Contemporary academic opinion in Quebec, *inter alia*, recognizes the rule stated by Lord Russell of Killowen in *Kruse v. Johnson*, *supra*. Thus, Louis-Philippe Pigeon wrote in *Rédaction et interprétation des lois*, 1978, at p. 34:

[TRANSLATION] Another important observation has been made regarding the regulatory power. It is the following: the power to make regulations does not include a power to adopt discriminatory provisions. In other words, unless the legislation authorizing it states the contrary a regulation must apply to everyone in the same way. If the intent is to make a distinction, this must be stated. One of the interesting decisions on this point is *Rex v. Paulowich*, [1940] 1 W.W.R. 537; and there are many others.

Similarly, in their *Traité de droit administratif*, t. I, 1984, p. 558, René Dussault and Louis Borgeat observed:

sont exigés par d'autres autorités. Toutefois, le document est silencieux quant à l'objectif qui explique la différence de taux applicable entre, d'un côté, les parcs nationaux Jasper et Banff et, de l'autre, l'ensemble des autres parcs. À mon avis, le RÉIR ne fait pas avancer la cause des défendeurs sur ce point.

[47] Les défendeurs n'ont pas réussi à démontrer que la Loi autorise cette différence de traitement dans le calcul des droits. La Loi permet au gouverneur en conseil de prendre des règlements concernant les droits à percevoir pour l'obtention d'un permis par son alinéa 16(1)r). Elle n'indique pas que des droits différents peuvent ou doivent être imposés à l'égard de certains parcs qui sont inclus dans son champ d'application.

[48] Certains arrêts de la Cour suprême du Canada dont les parties n'ont pas fait mention sont pertinents relativement à la question de la discrimination. Or, la présente demande soulève clairement cette question. Dans *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 368, la Cour suprême du Canada, à la page 404, déclare ce qui suit:

La règle selon laquelle le pouvoir de faire des règlements ne comporte pas celui d'édicter des dispositions discriminatoires à moins que les textes législatifs habilitants ne prescrivent le contraire a été observée de temps immémorial en droit public anglais et canadien.

Puis, à la page 406, la Cour ajoute:

La doctrine québécoise contemporaine, entre autres, reconnaît le principe énoncé par lord Russell of Killowen dans *Kruse v. Johnson*, précité. Ainsi, Louis-Philippe Pigeon écrit-il, dans *Rédaction et interprétation des lois*, 1978, à la p. 34:

Il est une autre observation importante à faire sur la question du pouvoir de réglementation. C'est la suivante: le pouvoir de faire des règlements ne permet pas d'établir des dispositions discriminatoires. Autrement dit, un règlement doit, à moins que le texte qui l'autorise dise le contraire, s'appliquer à tout le monde de la même façon. Si l'on veut pouvoir faire des distinctions il faut le dire. Une des décisions intéressantes sur ce point, c'est *Rex c. Paulowich* (1940) 1 W.W.R. 537. Il y en a quantité d'autres.

De même, René Dussault et Louis Borgeat, dans leur *Traité de droit administratif*, t. I, 1984, à la p. 558:

[TRANSLATION] This rule clearly has the corollary that any discriminatory regulation not authorized by legislation is illegal.

[49] In *Forget v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 90, the majority of the Supreme Court of Canada held that a section of the *Charter of the French Language*, R.S.Q., c. C-11, which authorized the enactment of regulations related to the evaluation of language proficiency for professionals who had to obtain permits to practice in “professional corporations” were *intra vires* the enabling statute. Justice Lamer, as he then was, for the majority of the Court, stated the following at pages 105 and 106:

In theory, the power to regulate does not include the power to discriminate. Accordingly, where a statute contains no authorization, express or implied, a discriminatory regulation may be challenged and set aside. This rule was recognized by this Court in *City of Montréal v. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 S.C.R. 368. . . .

. . .

In the absence of express provisions to the contrary or delegation by necessary implication, the legislator reserves the exclusive right to discriminate. [Emphasis added.]

[50] Regulations which deal with differential treatment may be permitted as long as the governing legislation, either expressly authorizes such treatment or such authorization may be implied as a necessary incident of the powers delegated under a statute: see *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650, at page 668; *Allard, infra*, paragraph 80; *Forget, supra*, pages 105-106 and *Arcade Amusements, supra*, pages 413-414. See also *Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City)*, [1994] 1 S.C.R. 231.

[51] In *Allard Contractors v. Coquitlam (District)*, [1993] 4 S.C.R. 371, the Supreme Court of Canada considered whether municipal by-laws which mandated a fee for a permit for the removal of soil and other substances from municipal land, such fee being dependent on the volume of soil removed, were discriminatory. The fee had previously been charged at

Ce principe a évidemment pour corollaire l'illégalité de tout règlement discriminatoire non autorisé par une disposition législative.

[49] Dans *Forget c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 90, la Cour suprême du Canada, à la majorité, a déclaré conforme à sa loi habilitante une disposition de la *Charte de la langue française*, L.R.Q., ch. C-11, qui autorisait la prise de règlements concernant l'évaluation des connaissances linguistiques des professionnels, lesquels devaient obtenir un permis auprès de l'ordre professionnel compétent pour pouvoir exercer leur profession. Rédigeant les motifs des juges majoritaires, M. le juge Lamer, plus tard juge en chef de la Cour, a fait les remarques suivantes aux pages 105 et 106:

En principe, le pouvoir de réglementer ne comprend pas celui de discriminer. Aussi, en l'absence d'une autorisation émanant de la loi, explicite ou implicite, un règlement discriminatoire pourra-t-il être attaqué et annulé. Cette règle fut d'ailleurs reconnue par cette Cour dans l'affaire *Ville de Montréal c. Arcade Amusements Inc.*, [1985] 1 R.C.S. 368 [. . .]

[. . .]

À moins de dispositions explicites au contraire ou à moins de délégation par voie d'inférence nécessaire, le législateur se réserve l'exclusivité du pouvoir de faire des distinctions. [Soulignement ajouté.]

[50] Les règlements qui prévoient des différences de traitements sont permis pour autant que la loi habilitante l'autorise expressément ou qu'une telle autorisation puisse être supposée du fait qu'elle est nécessaire à l'exercice des pouvoirs délégués par cette loi: voir *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650, à la page 668; *Allard, infra*, au paragraphe 80; *Forget*, précité, aux pages 105 et 106 et *Arcade Amusements*, précité, aux pages 413 et 414. Voir aussi *Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville)*, [1994] 1 R.C.S. 231.

[51] Dans *Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam (District)*, [1993] 4 R.C.S. 371, la Cour suprême du Canada était appelée à décider si un règlement municipal était discriminatoire. Le règlement municipal en question prévoyait, à l'égard des permis visant l'enlèvement du sol et d'autres substances sur le territoire de la municipalité, l'imposition de droits établis en fonction du

a flat rate and as a consequence of the change in fee calculation, commercial extractors had a great increase in fees, comparative to non-commercial users.

[52] There, the Supreme Court of Canada held that the by-laws did distinguish between commercial and non-commercial use, however such discrimination was authorized by section 930(2) of the *Municipal Act* [R.S.B.C. 1979, c. 290] which stated:

930. (1) . . .

(2) The council may, by bylaw, impose a fee for the removal referred to in subsection (1) (d) or for the deposit referred to in subsection (1) (e) and the fee may impose a charge for each volumetric unit, as provided in the bylaw, of soil, sand, gravel, rock or other substance removed or deposited and the volumetric fee may be different for different areas of the municipality.

[53] In *Sharma, supra*, the Supreme Court of Canada held that the general reasonableness or rationality of municipal by-laws which drew a distinction between free-standing vendors and owner/occupant vendors was not authorized by the enabling statute, the *Municipal Act* and accordingly were *ultra vires*. The Court stated that the general reasonableness or rationality of the by-laws was not the issue but rather the real issue was whether the discriminatory treatment was specifically authorized by the enabling legislation or where the discrimination is a necessary incident to exercising the power delegated by, in that case, the province.

[54] Cases such as *Arcade Amusements, supra*; *Forget, supra*; *Allard, supra* and *Sharma, supra*, effectively illustrate that subordinate legislation made pursuant to the authority of an enabling statute must remain within the boundaries established by such legislation.

[55] In the present case, I find no express authority from the enabling statute for the authorization of

volume de terre qui était enlevé. Avant la prise de ce règlement, les droits étaient calculés selon un taux fixe; les modifications apportées au calcul des droits avaient entraîné pour les entreprises commerciales d'extraction une hausse considérable des sommes qu'elles devaient verser en droits par rapport aux utilisateurs non commerciaux.

[52] Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada a jugé que le règlement municipal établissait bel et bien une distinction entre les utilisations commerciale et non commerciale, mais que ce traitement discriminatoire était autorisé par l'article 930(2) de la *Municipal Act*, [R.S.B.C. 1979, ch. 290] ainsi libellé:

[TRADUCTION]

930. (1) [. . .]

(2) Le conseil peut, par règlement, exiger un droit pour l'enlèvement visé au paragraphe (1) d) ou le dépôt visé au paragraphe (1) e) et ce droit peut comporter des frais, fixés par règlement, par unité volumétrique de terre, de sable, de gravier, de roche ou autre substance enlevée ou déposée; le droit volumétrique peut varier selon les secteurs de la municipalité.

[53] Dans *Sharma*, précité, la Cour suprême du Canada a jugé que la distinction établie par le règlement municipal en cause entre les vendeurs itinérants et les propriétaires de magasins n'était pas autorisée par la *Municipal Act*, la loi habilitante, et que le règlement municipal était par conséquent *ultra vires*. La Cour a déclaré que le caractère raisonnable ou rationnel général de la distinction n'était pas en cause et qu'il s'agissait en vérité de décider si le traitement discriminatoire était expressément autorisé par la loi habilitante ou s'il était nécessairement accessoire à l'exercice du pouvoir délégué, en l'occurrence, par la province.

[54] Les arrêts *Arcade Amusements*, précité; *Forget*, précité; *Allard*, précité; et *Sharma*, précité, illustrent fort bien que la législation déléguée prise en vertu du pouvoir conféré par une loi habilitante ne peut outrepasser les limites établies par cette loi.

[55] En l'espèce, je ne vois dans la loi habilitante aucune autorisation expresse concernant l'imposition de

differential fees, nor can I see how such authority could be implied as a necessary incident of the powers delegated under the Act. Section 4 of the Act states the purpose of having national parks. Sections 8 to 12 deal with administration of national parks. Sections 16 and 17 authorize the Governor in Council to enact regulations for different purposes. Nothing in the Act authorizes differential treatment in the matter of calculating fees.

[56] The respondent filed the affidavit of Robert John Layton, an acting senior development officer responsible for Banff, Yoho and Kootenay National Parks. Mr. Layton deposed that the current rate has been uniformly applied to lift construction activities at all of the four ski hills in these mountain parks.

[57] The Act contains specific provisions concerning the operation of commercial ski operations in Banff National Park; see for example, section 36. The Act expressly refers to Banff National Park for specific purposes, the imposition of a different fee structure not being one of them. This indicates that if Parliament wanted to provide for the authority to make regulations which differentiated Banff National Park from other national parks, for the purpose of fees, it would have done so. However, the power conferred on the Governor in Council to make regulations does not authorize explicitly or otherwise, a differential basis for the imposition of fees.

[58] The RIAS does not override the Act. The basis for the differential fees must have a statutory basis. It is equally irrelevant that the respondents have a habit of imposing different fees for different parks. That part of the Regulation is *ultra vires*. Accordingly, the application is allowed in part.

[59] The entire gondola was properly found to be a "building or structure". However, the cost of the fee for the permit should have been assessed at \$5 per \$1,000 or fraction thereof, of the gondola's estimated value. The

droits différents, ni rien qui permette de supposer qu'une telle autorisation soit nécessairement accessoire à l'exercice du pouvoir délégué conféré par la Loi. L'article 4 de la Loi énonce l'objectif qui sous-tend la création de parcs nationaux. Les articles 8 à 12 traitent de l'administration des parcs nationaux. Les articles 16 et 17 autorisent le gouverneur en conseil à prendre des règlements à des fins diverses. La Loi n'autorise nulle part l'imposition d'un traitement différent aux fins du calcul des droits.

[56] Les défendeurs ont déposé l'affidavit de Robert John Layton, qui occupe par intérim le poste d'agent principal de l'aménagement et a la responsabilité des parcs nationaux Banff, Yoho et Kootenay. M. Layton y déclare que le taux actuel a été appliqué de manière uniforme aux projets de construction de remontées mécaniques pour les quatre sites de ski situés dans ces parcs.

[57] La Loi contient des dispositions traitant spécifiquement des activités relatives aux installations commerciales de ski dans le parc national Banff, notamment à l'article 36. La Loi mentionne expressément le parc national Banff en rapport avec certaines fins précises dont l'imposition d'un barème de droits différents ne fait pas partie. Ceci nous indique que si le Parlement avait voulu autoriser la prise de règlements établissant des distinctions entre le parc national Banff et les autres parcs nationaux aux fins du calcul des droits, il l'aurait sans doute indiqué. Or, le pouvoir de réglementation conféré au gouverneur en conseil n'autorise pas, de manière explicite ou autre, les différences de traitement dans l'imposition des droits.

[58] Le RÉIR n'a pas préséance sur la Loi. La différence de traitement doit trouver son origine dans les lois. Le fait que les défendeurs aient l'habitude d'imposer des droits différents selon le parc concerné est tout aussi dépourvu de pertinence. Cette partie du Règlement est *ultra vires*. Par conséquent, la demande est accueillie en partie.

[59] C'est à juste titre que les télécabines ont été caractérisées comme étant «un bâtiment ou une structure». Cependant, le coût imposé pour l'obtention du permis aurait dû être calculé à un taux de 5 \$ pour

cost of the permit shall be recalculated in accordance with these reasons and a refund given to the applicant.

[60] Costs are reserved, pending submissions from the parties.

#### ORDER

The application is allowed, in part. That part of the Regulation contained in Schedule I, Part I, establishing a differential basis for a building permit fee in Banff National Park, is *ultra vires*. The cost of the fee for the building permit is to be recalculated at \$5 per \$1,000 or fraction thereof, of the gondola's estimated value and a refund given to the applicant. Costs are reserved, pending submissions from the parties.

chaque tranche ou fraction de tranche de 1 000 \$ de la valeur estimative des télécabines. Le coût du permis sera recalculé en conformité avec les présents motifs et un remboursement devra être versé à la demanderesse.

[60] La questions des dépens est reportée pour permettre aux parties de présenter leurs observations.

#### ORDONNANCE

La demande est accueillie en partie. La partie du Règlement qui établit, à la partie I de l'annexe I, un fondement différent pour le calcul des droits des permis de construction dans le parc national Banff, est *ultra vires*. Le montant du droit exigible pour le permis de construction sera recalculé selon un taux de base de 5 \$ pour chaque tranche de 1 000 \$, ou fraction d'une telle tranche, de la valeur estimative des télécabines, et un remboursement sera versé à la demanderesse. La question des dépens est reportée pour permettre aux parties de présenter leurs observations.