

T-137-94	T-137-94
Sunshine Village Corporation (<i>Applicant</i>)	Sunshine Village Corporation (<i>requérante</i>)
v.	c.
Superintendent of Banff National Park, Director of the Western Region of Parks Canada, Minister of Canadian Heritage and Canadian Parks and Wilderness Society (<i>Respondents</i>)	a Le directeur du Parc national Banff, le directeur de la Région de l'Ouest de Parcs Canada, le ministre du Patrimoine canadien et la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada (<i>intimés</i>)
T-2505-93	T-2505-93
Canadian Parks and Wilderness Society (<i>Applicant</i>)	b La Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada (<i>requérante</i>)
v.	c.
Superintendent of Banff National Park, Director of the Western Region of Parks Canada, Dr. Bruce Leeson, Jean Charest (in his former capacity as Minister of Environment), Monique Landry (Secretary of State of Canada), Attorney General of Canada and Sunshine Village Corporation (<i>Respondents</i>)	d Le directeur du Parc national Banff, le directeur de la Région de l'Ouest de Parcs Canada, le Dr Bruce Leeson, Jean Charest (en sa qualité de ministre de l'Environnement à l'époque), Monique Landry (Secrétaire d'État du Canada), le procureur général du Canada et Sunshine Village Corporation (<i>intimés</i>)
<i>INDEXED AS: SUNSHINE VILLAGE CORP. v. CANADA (SUPERINTENDENT OF BANFF NATIONAL PARK) (T.D.)</i>	e <i>RÉPERTORIÉ: SUNSHINE VILLAGE CORP. c. CANADA (DIRECTEUR DU PARC NATIONAL BANFF) (1^{re} INST.)</i>
Trial Division, Joyal J.—Vancouver, May 4; Ottawa, October 13, 1994.	f Section de première instance, juge Joyal—Vancouver, 4 mai; Ottawa, 13 octobre 1994.
<i>Environment — Applicability of EARP Guidelines to long-range development of ski resort in Banff National Park initially approved in 1978, before adoption of EARP Guidelines — Non-retroactivity of Guidelines — Applicability of EARP Guidelines to subsequent implementation of plan components and amendments thereto — Meaning of “proposal,” “implementation” examined — Duplication of review process to be avoided, for sake of finality.</i>	g <i>Environnement — Applicabilité des Lignes directrices PEEE au développement à long terme d'une station de ski dans le Parc national Banff qui a déjà été approuvé en 1978, avant l'adoption des Lignes directrices PEEE — Non-rétroactivité des Lignes directrices — Applicabilité des Lignes directrices PEEE à la mise en œuvre ultérieure d'éléments du plan et de modifications qui leur sont apportées — Interprétation des expressions «proposition» et «mise en œuvre» — Nécessité d'éviter toute situation de double emploi du processus, pour qu'il ait un caractère définitif.</i>
In the mid-70's, the applicant Sunshine Village Corporation, owner and operator of ski facilities in Banff National Park, presented a long-range plan to expand ski facilities in its designated ski area. Public hearings were initiated in 1976. The Minister responsible for national parks approved the long-range plan for the expansion of Sunshine Village in 1978 and the federal government soon entered into a development agreement. The plan included new lifts, staff accommodation, redevelopment of existing structures, new sewage treatment facilities, rehabilitation of previously disturbed areas and the development of Goat's Eye Mountain.	h Au milieu des années 1970, la requérante Sunshine Village Corporation, propriétaire et exploitante d'un centre de ski situé à l'intérieur du parc national Banff, a présenté un plan à long terme visant à agrandir le centre de ski dans sa région désignée comme région de ski et des audiences publiques ont débuté à ce sujet dès 1976. En 1978, le ministre responsable des parcs nationaux a approuvé le plan à long terme relatif au développement de Sunshine Village et le gouvernement fédéral ne devait pas tarder à conclure un accord de mise en valeur. Le plan comprenait la construction de nouveaux remonte-pentes et de logements pour le personnel, le réaménagement des structures existantes, la construction d'un nouveau système d'égout, la

Implementation of the plan proceeded gradually. In 1986, an agreement between Parks Canada and Sunshine reiterated and confirmed the 1978 long-range plan, but also allowed for amendments thereto. Environmental assessment and public consultation would be part of any plan amendment. In 1992, Sunshine submitted a modified long-range plan which was reaffirmed by the Minister of the Environment with the understanding that the environmental assessment review process would apply to each plan component, in a manner consistent with the standard development and approval process in Banff National Park. He stated that there was no need for a full public consultation process since the proposal did not vary significantly from the 1978 plan.

In October 1992, an agreement was entered into by Sunshine and Canadian Parks Service for the development of Goat's Eye pursuant to the long-range plan. In February 1993, after two stages of review of previous drafts, the environmental assessment of the Goat's Eye plan was approved and accepted by Parks Canada in a screening decision made in accordance with the EARP Guidelines. The decision stated that formal public consultation was not required because it concerned a component of a larger plan which was approved in 1978 subsequent to extensive public consultation and that the predicted environmental impacts were either insignificant or mitigable with known technology as defined in the EARP Guidelines. In September 1993, Sunshine entered into a construction agreement with Banff National Park officials, specifying tight environmental conditions and control. In October 1993, a restricted activity permit, to clear the lower part of the ski runs, was issued by the Park Superintendent. An injunction application by Canadian Parks and Wilderness Society (CPAWS) was dismissed. CPAWS also made the present application for judicial review to invalidate the construction agreement, the timber cutting permit and the approval of the long-range plan and to require an order that Parks Canada conduct a proper environmental assessment before issuing a timber cutting permit or allowing the development of Goat's Eye Mountain to proceed.

Parks Canada then invited public comments on the Goat's Eye development and refused Sunshine's application for logging permits required for the development. In January 1994, the Minister responsible for national parks determined that public concerns were such that a public review of the expansion proposals was desirable and, acting pursuant to section 13 of the EARP Guidelines, he formally requested that the Minister of the Environment establish an Environmental Assessment Panel to conduct a full public review of both the Goat's Eye development proposal and the proposed additions to the existing facilities.

réhabilitation des zones perturbées et l'aménagement de pentes sur la Goat's Eye Mountain.

La mise en œuvre du plan s'est faite graduellement. En 1986, Parcs Canada et Sunshine ont conclu une entente dans laquelle ils ont réitéré et confirmé le plan à long terme de 1978 tout en autorisant des modifications à celui-ci. Les modifications étaient assujetties à une évaluation en matière d'environnement et à une consultation publique. En 1992, Sunshine a soumis son projet de plan à long terme modifié, qui a été reconfirmé par le ministre de l'Environnement, à la condition que le processus d'évaluation en matière d'environnement s'applique à chaque composante du plan, conformément au processus normalisé d'approbation des aménagements à l'intérieur du parc national Banff. Le ministre a également mentionné qu'il ne voyait pas la nécessité d'un processus de consultation publique complet, étant donné que la proposition ne prévoyait aucun changement majeur par rapport au plan de 1978.

En octobre 1992, Sunshine et le Service canadien des parcs ont conclu une entente concernant la mise en valeur de Goat's Eye conformément au plan à long terme. En février 1993, après un examen en deux étapes des projets antérieurs, l'évaluation environnementale du plan de développement de Goat's Eye a été approuvée et acceptée par Parcs Canada suivant une décision d'évaluation préalable prise conformément aux Lignes directrices PEEE. La décision a statué qu'aucune consultation publique officielle n'était nécessaire, parce qu'elle ne visait qu'une partie d'un plan plus vaste qui avait été approuvé en 1978 après une grande consultation publique et que les effets environnementaux éventuels étaient minimes ou pouvaient être atténués par l'application de mesures techniques connues au sens des Lignes directrices PEEE. En septembre 1993, Sunshine a conclu avec des représentants du parc national Banff un accord de construction énonçant de strictes conditions de respect de l'environnement et de surveillance. En octobre 1993, un permis restreint a été délivré par le directeur du Parc aux fins du déboisement des pentes de ski inférieures. Une demande d'injonction déposée par la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada (SPPSNC) a été rejetée. La SPPSNC a aussi déposé la présente demande en vue d'invalider l'accord de construction, le permis de coupe de bois et l'approbation du plan à long terme, et en vue d'obtenir une ordonnance enjoignant à Parcs Canada de procéder à une évaluation environnementale en règle avant de délivrer un permis de coupe ou avant d'autoriser la poursuite des travaux de mise en valeur de Goat's Eye Mountain.

Parcs Canada a ensuite invité le public à soumettre ses commentaires au sujet du projet de Goat's Eye et refusé la demande de permis de coupe de bois nécessaire pour la réalisation du projet présentée par Sunshine. En janvier 1994, le ministre responsable des parcs nationaux a décidé que les préoccupations publiques étaient telles qu'un examen public des propositions d'agrandissement était souhaitable. Agissant conformément à l'article 13 des Lignes directrices PEEE, il a demandé officiellement au ministre de l'Environnement de créer une commission d'évaluation environnementale chargée de procéder à un examen public complet de la proposition

Sunshine applied for judicial review of the logging permit refusal and applied for a declaratory judgment (1) that the EARP Guidelines did not apply to the 1978 approvals; (2) that the current ministerial request for a section 13 Panel was not valid; (3) that the process that applied to the balance of development at Sunshine was the standard development approval process in Banff National Park; (4) that the applicant was entitled to the permit it required to continue its Goat's Eye development and (5) that the January 20, 1994 decision of the Superintendent be quashed.

The main issues were: (1) Did the EARP Guidelines enacted in 1984 apply to the long-range plan and to the Goat's Eye development? In the affirmative, have they been followed? (2) What discretionary powers had the Minister to request a review panel? (3) What remedies could the Court allow in this case?

Held, Sunshine's application for judicial review in T-137-94 should be allowed and CPAWS' application for judicial review in T-2505-93 should be dismissed.

There was a preliminary issue as to CPAWS' standing to launch its own action. The mootness test elaborated by the Supreme Court of Canada in *Borowski v. Canada (Attorney General)* was applied. CPAWS' proceeding was indeed moot since Parks Canada had decided to do what CPAWS was seeking: Parks Canada has set up a review Panel to further assess the environmental impacts of the project. In any event, CPAWS has validly been given the standing of respondent in Sunshine's application.

With respect to the applicability of the 1984 EARP Guidelines to the Goat's Eye project and the long-range plan, the general principle is the non-retroactivity of legislation. However, the EARP Guidelines may be said to apply to post-1984 amendments to the initial project.

Before the first permit was issued in October 1993, the Goat's Eye project had been through an EARP Guidelines screening process with success and all environmental assessments had been dealt with. It had to be remembered that the Superintendent also had a general discretion to issue permits pursuant to section 12 of the *National Parks General Regulations*.

The problems for Sunshine started when Parks Canada, purporting to act pursuant to section 15 of the Guidelines, invited comments from the public on the Goat's Eye development project. But public information sessions concerning the long-range plan had been held in December 1992 after the then Minister responsible approved the plan, including the Goat's

d'aménagement de Goat's Eye ainsi que des ajouts proposés aux installations existantes.

Sunshine a déposé une demande de contrôle judiciaire visant le refus de délivrer un permis de coupe et demandé à la Cour de déclarer (1) que le PEEB ne s'appliquait pas aux approbations de 1978; (2) que la demande actuelle du ministre de constituer une commission suivant l'article 13 n'était pas valide; (3) que le processus qui s'appliquait au reste du projet à Sunshine était le processus normalisé d'approbation des aménagements à l'intérieur du parc national Banff; (4) que la requérante avait droit au permis qu'elle demandait pour poursuivre les travaux à Goat's Eye; (5) que la décision du directeur en date du 20 janvier 1994 était nulle.

Les principales questions en litige étaient ainsi formulées: (1) Les Lignes directrices PEEB adoptées en 1984 s'appliquaient-elles au plan à long terme et à l'aménagement de Goat's Eye? Dans l'affirmative, ont-elles été respectées? (2) Dans quelle mesure le ministre avait-il le pouvoir discrétionnaire de demander la création d'une commission d'évaluation environnementale? (3) Quelles réparations la Cour pouvait-elle accorder en l'espèce?

Jugement: la demande de contrôle judiciaire que Sunshine a déposée dans le dossier T-137-94 doit être accueillie et la demande de contrôle judiciaire présentée par la SPPSNC dans le dossier T-2505-93 doit être rejetée.

Comme question préliminaire, la Cour a examiné si la SPPSNC avait la qualité pour agir nécessaire pour introduire sa propre action. Elle a appliqué le critère du caractère théorique élaboré par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Borowski c. Canada (Procureur général)*. L'action de la SPPSNC était effectivement devenue théorique depuis que Parks Canada avait décidé de faire ce que la SPPSNC demandait: Parks Canada a décidé de confier à une commission d'évaluation la tâche d'examiner les effets du projet sur l'environnement. En tout état de cause, le statut d'intimée a été reconnu à la SPPSNC dans la demande de Sunshine.

En ce qui a trait à l'applicabilité des Lignes directrices de 1984 au projet de Goat's Eye et au plan à long terme, selon le principe général applicable, aucun texte législatif n'a d'effet rétroactif. Il se peut cependant que les Lignes directrices PEEB s'appliquent aux modifications apportées au plan initial après 1984.

Avant la délivrance du premier permis en octobre 1993, le projet de Goat's Eye avait franchi avec succès l'étape de l'examen préalable aux termes des Lignes directrices PEEB et toutes les évaluations environnementales concernant le projet de Goat's Eye avaient été faites. Il faut se rappeler que le directeur est également investi du pouvoir discrétionnaire général prévu à l'article 12 du *Règlement général sur les parcs nationaux* en matière de délivrance de permis.

Les problèmes de Sunshine ont débuté lorsque Parks Canada, invoquant l'article 15 des Lignes directrices, a demandé des commentaires au public au sujet du projet de Goat's Eye. Mais les séances d'information publiques concernant le plan à long terme ont eu lieu en décembre 1992, après l'approbation par le ministre responsable de l'époque du plan

Eye project, and the screening process under section 12 had been approved in February 1993, with the mention that no "formal public consultation" was necessary. Section 15, dealing with proposals, was no longer applicable because, once the construction agreement was entered into and the timber cutting permit issued, Sunshine was no longer dealing with a Goat's Eye "proposal," but rather with the "implementation" of its project while waiting for the second permit to be issued. For the Superintendent to rely on the public responses to refuse the second permit for the Goat's Eye project was a jurisdictional error, since there was no longer a "proposal" to deal with. However, any public response to the other components of the long-range plan might still be acceptable since that plan is still in the "proposal" stage, not having gone through any screening process or preliminary environmental assessments.

Parks Canada's wide discretionary power to grant or refuse timber cutting permits had to be exercised in accordance with procedural fairness, part of which is a legitimate expectation of a certain outcome. Having signed a construction agreement and having been issued a first timber cutting permit, the applicant could reasonably expect that the second permit would be granted.

Section 5 of the EARP Guidelines provides that duplication is to be avoided and that public review should be used as a planning tool at the earliest stages of development of a proposal. First, the general proposal was originally accepted in principle in 1978 and some of the proposals were implemented in the 1980's in full compliance with the extreme control requirements imposed by Parks Canada pursuant to its statutory obligations to do so. Once the necessary licenses and permits from Parks Canada have been issued, the project could not be said to remain a proposal. Second, Parks Canada adhered to the EARP Guidelines in assessing the environmental impact of development of Goat's Eye Mountain and found that the possible environmental effects were insignificant or mitigable with known technology. Once a component of an overall proposal has been approved and such component has crossed all the necessary thresholds, the powers of both regulators under either EARP or Parks Canada have been exhausted, the residual implementation control being, as herein, left to the highly rigid regulatory functions of Parks Canada. Furthermore, section 8 of the Guidelines provides that the Guidelines apply only if there is no duplication resulting from the application of the Guidelines. The environmental and ecological controls exercisable by Parks Canada were not only a duplication of the processes under the Guidelines, but far more pervasive, applying to implementation as well as to proposal. The purpose of sections 5 and 8 of the Guidelines is to avoid multiple re-hashing of proposals, especially when an initiating department, like Parks Canada, has more than enough power to investigate and regulate every aspect of ecological and environmental concerns.

dont le projet Goat's Eye faisait partie, et en février 1993, le processus d'examen préalable concernant spécifiquement le projet Goat's Eye a été approuvé. Selon cette approbation, «aucune consultation publique officielle» n'était nécessaire. L'article 15, qui porte sur les propositions, n'était plus applicable parce que, une fois l'accord de construction conclu et une fois le permis de coupe de bois délivré, le projet de Goat's Eye n'en était plus à l'étape de «proposition», mais plutôt à l'étape de «mise en œuvre» pendant la période d'attente précédant la délivrance du deuxième permis. En se fondant sur les réponses du public pour refuser de délivrer le deuxième permis à l'égard du projet de Goat's Eye, le directeur a commis une erreur de compétence, car il n'était plus devant une «proposition». Toutefois, l'attente d'une réponse du public à l'égard des autres éléments du projet du plan à long terme pourrait encore être acceptable, puisque ce plan en est encore au stade de «proposition», n'ayant pas encore franchi l'étape de l'examen préalable ou de l'évaluation initiale.

Le large pouvoir discrétionnaire que possède Parcs Canada en matière d'octroi ou de refus de permis de coupe de bois devait être exercé dans le respect de l'équité procédurale, qui englobe l'attente légitime d'un certain résultat. Étant donné qu'un accord de construction avait été signé et qu'un premier permis de coupe de bois avait été délivré, la requérante était raisonnablement en droit de s'attendre à ce que le deuxième permis soit aussi délivré.

L'article 5 des Lignes directrices PEEE prévoit qu'il faut veiller à ce que les examens publics ne fassent pas double emploi et que le processus d'examen public serve comme instrument de travail au cours des premières étapes du développement d'une proposition. En premier lieu, la proposition générale a initialement été acceptée en principe en 1978 et quelques-unes des propositions ont été mises en œuvre pendant les années 1980 dans le respect intégral des exigences très strictes que Parcs Canada avait imposées en matière de contrôle, comme il devait le faire en vertu de sa loi habilitante. Une fois les permis nécessaires délivrés par Parcs Canada, le projet ne pouvait plus être considéré comme une proposition. En deuxième lieu, lorsqu'il a évalué les effets de l'aménagement de Goat's Eye Mountain sur l'environnement, Parcs Canada s'est conformé aux Lignes directrices PEEE et a constaté que les effets qu'il pouvait avoir sur l'environnement étaient minimes ou pouvaient être atténués par l'application de mesures techniques connues. Une fois qu'un élément d'une proposition globale a été approuvé et qu'il a franchi tous les paliers nécessaires, les pouvoirs des deux autorités de réglementation, qu'il s'agisse des pouvoirs découlant des Lignes directrices PEEE ou des pouvoirs de Parcs Canada, ont été épuisés, le contrôle résiduel de la mise en œuvre étant laissé, comme c'est le cas en l'espèce, à Parcs Canada, conformément aux fonctions de réglementation très strictes dont il est investi. En outre, l'article 8 des Lignes directrices énonce que celles-ci ne s'appliquent que s'il n'en découle pas de chevauchement des responsabilités. Les mesures de contrôle que Parcs Canada peut prendre sur le plan de l'environnement et de l'écologie constituent non seulement une répétition des démarches prévues dans les Lignes directrices, mais vont également beaucoup plus loin, touchant aussi bien chaque proposition que sa

Section 13 of the Guidelines should not be used to exercise ministerial discretion to postpone the implementation of projects which have been duly approved and for which the necessary implementation authorizations have been issued. Public concerns over environmental issues should not be made a matter of whim by anyone purporting to act under the authority of either the EARP Guidelines or the *National Parks Act* and its large volume of regulations. Otherwise, regardless of the many processes to which an applicant had submitted, there would be no finality to any proposal. Once a proposal has been cleared, the purely regulatory process, as in the case of Parks Canada, takes over and that is the limit of any competence or authority under the EARP Guidelines.

The incremental effect of successive components was a matter to be resolved as each programme approaches the actual development stage.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Alberta Business Corporations Act*, S.A. 1981, c. B-15.
Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order, SOR/84-467, ss. 2, 3, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 1602(4) (as enacted by SOR/92-43, s. 19).
National Parks Act, R.S.C., 1985, c. N-14, ss. 4, 5(1.2) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Suppl.), c. 39, s. 3), 5(1.4) (as am. *idem*), 7 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Suppl.), c. 28, s. 359, Sch., Item 7; (4th Suppl.), c. 39, s. 5; S.C. 1991, c. 24, s. 51, Sch. III, Item 9; 1992, c. 47, s. 84, Sch., Item 8).
National Parks General Regulations, SOR/78-213, s. 12.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110; *Naskapi-Montagnais Innu Assn. v. Canada (Minister of National Defence)*, [1990] 3 F.C. 381; (1990), 35 F.T.R. 161; 5 C.E.L.R. (N.S.) 287 (T.D.); *Eastmain Band v. Canada (Federal Administrator)*, [1993] 1 F.C. 501; (1992), 99 D.L.R. (4th) 16; 9 C.E.L.R. (N.S.) 157; [1993] 3 C.N.L.R. 55; 145 N.R. 270 (C.A.);

mise en œuvre. Les articles 5 et 8 des Lignes directrices visent à éviter les remaniements multiples des propositions, notamment lorsqu'un ministère responsable comme Parcs Canada possède plus que le pouvoir nécessaire pour examiner et régler chaque aspect des préoccupations écologiques et environnementales.

L'article 13 des Lignes directrices ne devrait pas servir à l'exercice par le ministre du pouvoir discrétionnaire de freiner la mise en œuvre de projets qui ont été dûment approuvés et pour lesquels les autorisations nécessaires à la mise en œuvre ont été délivrées. Les préoccupations du public au sujet des questions liées à l'environnement ne devraient pas pouvoir servir de simple prétexte fantaisiste à toute personne qui prétend agir sous l'autorité des Lignes directrices PEBE ou de la *Loi sur les parcs nationaux* et de ses nombreux règlements. Autrement, cela signifierait que, malgré les nombreuses démarches auxquelles une partie requérante a dû se soumettre, une proposition demeurerait toujours une proposition. Lorsqu'une proposition a été acceptée, le processus purement réglementaire s'applique, comme dans le cas de Parcs Canada, et c'est là la limite de la compétence ou du pouvoir pouvant être invoqué aux termes des Lignes directrices PEBE.

La détermination de l'effet cumulatif des éléments successifs doit avoir lieu lorsque chaque programme est sur le point d'atteindre l'étape de développement proprement dite.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Alberta Business Corporations Act*, S.A. 1981, ch. B-15.
Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, DORS/84-467, art. 2, 3, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).
Loi sur les parcs nationaux, L.R.C. (1985), ch. N-14, art. 4, 5(1.2) (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 39, art. 3), 5(1.4) (mod., *idem*), 7 (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 28, art. 359, ann., item 7; (4^e suppl.), ch. 39, art. 5; L.C. 1991, ch. 24, art. 51, ann. III, item 9; 1992, ch. 47, art. 84, ann., item 8).
Règlement général sur les parcs nationaux, DORS/78-213, art. 12.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663, Règle 1602(4) (édicte par DORS/92-43, art. 19).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110; *Naskapi-Montagnais Innu Assn. c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1990] 3 C.F. 381; (1990), 35 F.T.R. 161; 5 C.E.L.R. (N.S.) 287 (1^{re} inst.); *Bande d'Eastmain c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1993] 1 C.F. 501; (1992), 99 D.L.R. (4th) 16; 9 C.E.L.R. (N.S.) 157; [1993] 3 C.N.L.R. 55; 145 N.R. 270

Cardinal et al. v. Director of Kent Institution, [1985] 2 S.C.R. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161; *National Anti-Poverty Organization v. Canada (Attorney General)*, [1989] 3 F.C. 684; (1989), 60 D.L.R. (4th) 712; 36 Admin. L.R. 197; 26 C.P.R. (3d) 440; 99 N.R. 181 (C.A.); revg [1989] 1 F.C. 208; (1988), 32 Admin. L.R. 1; 21 C.P.R. (3d) 305; 21 F.T.R. 33 (T.D.).

DISTINGUISHED:

Curragh Resources Inc. v. Canada (Minister of Justice), [1993] 3 F.C. 729; (1993), 11 C.E.L.R. (N.S.) 173; 155 N.R. 348 (C.A.).

REFERRED TO:

Ford v. Quebec (Attorney General), [1988] 2 S.C.R. 712; (1988), 54 D.L.R. (4th) 577; 19 Q.A.C. 69; 10 C.H.R.R. D/5559; 36 C.R.R. 1; 90 N.R. 84; *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338; *Canadian Wildlife Federation Inc. v. Canada (Minister of the Environment)*, [1991] 1 F.C. 641; (1990), 6 C.E.L.R. (N.S.) 89; 121 N.R. 385 (C.A.); affg (1989), 4 C.E.L.R. (N.S.) 201; 31 F.T.R. 1 (F.C.T.D.); *Canadian Parks and Wilderness Society v. Canada (Minister of the Environment)*, [1993] F.C.J. No. 1191 (QL).

AUTHORS CITED

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

APPLICATIONS FOR JUDICIAL REVIEW (1) attacking the decision of the Acting Superintendent of Banff National Park not to issue a logging permit necessary to continue Sunshine Village Corporation's previously approved development project; (2) attacking the construction agreement between Sunshine Village Corporation and Parks Canada. First application allowed; second application dismissed.

COUNSEL:

Stewart A. G. Elgie for applicant Canadian Parks and Wilderness Society.

John J. L. Hunter for applicant Sunshine Village Corporation.

Kirk N. Lambrecht for respondents.

(C.A.); *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161; *Organisation nationale anti-pauvreté c. Canada (Procureur général)*, [1989] 3 C.F. 684; (1989), 60 D.L.R. (4th) 712; 36 Admin. L.R. 197; 26 C.P.R. (3d) 440; 99 N.R. 181 (C.A.); inf. [1989] 1 C.F. 208; (1988), 32 Admin. L.R. 1; 21 C.P.R. (3d) 305; 21 F.T.R. 33 (1^{re} inst.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Curragh Resources Inc. c. Canada (Ministre de la Justice), [1993] 3 C.F. 729; (1993) 11 C.E.L.R. (N.S.) 173; 155 N.R. 348 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Ford c. Québec (Procureur général), [1988] 2 R.C.S. 712; (1988), 54 D.L.R. (4th) 577; 19 Q.A.C. 69; 10 C.H.R.R. D/5559; 36 C.R.R. 1; 90 N.R. 84; *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338; *Fédération canadienne de la faune Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1991] 1 C.F. 641; (1990), 6 C.E.L.R. (N.S.) 89; 121 N.R. 385 (C.A.); conf. (1989), 4 C.E.L.R. (N.S.) 201; 31 F.T.R. 1 (C.F. 1^{re} inst.); *Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1993] F.C.J. n° 1191 (QL).

f DOCTRINE

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

DEMANDE DE CONTRÔLE JUDICIAIRE (1) attaquant la décision par laquelle le directeur intérimaire du parc national Banff a refusé de permettre la délivrance d'un permis de coupe de bois nécessaire à la poursuite du projet d'aménagement déjà approuvé de Sunshine Village Corporation; (2) attaquant l'accord de construction conclu entre Sunshine Village Corporation et Parcs Canada. La première demande est accueillie; la deuxième demande est rejetée.

i AVOCATS:

Stewart A. G. Elgie pour la requérante la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada.

John J. L. Hunter pour la requérante Sunshine Village Corporation.

Kirk N. Lambrecht pour les intimés.

SOLICITORS:

Sierra Legal Defence Fund, Vancouver, for applicant Canadian Parks and Wilderness Society.

Davis & Company, Vancouver, for applicant

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for order rendered in English by

JOYAL J.: The Court is seized with an application by Sunshine Village Corporation for judicial review pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)] of the decision of the Acting Superintendent of Banff National Park, rendered January 20, 1994, not to issue a permit necessary for the continued construction to clear the ski runs, build the lifts and otherwise complete its programme as set out in the construction agreement entered into on September 17, 1993, between the applicant and Parks Canada. The refusal was based on a decision to conduct an environmental assessment of the project under the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467. The position of the applicant is that the project is not subject to the EARP Guidelines and that the applicant is entitled to its permit.

Prior to the filing of Sunshine's application, the Canadian Parks and Wilderness Society [hereinafter CPAWS], on October 22, 1993, also filed an application seeking an order declaring invalid or unlawful the construction agreement between Parks Canada and Sunshine Village Corporation, and the timber cutting permit for the lower part of the ski runs granted on October 7, 1993. CPAWS is also demanding that the decision of the Minister of Environment to approve the long-range plan submitted by Sunshine be declared invalid and of no force and effect. It requires an order that Parks Canada conduct a proper environmental assessment before issuing a timber cutting permit or allowing the development of Goat's Eye Mountain in Banff to proceed.

PROCUREURS:

Sierra Legal Defence Fund, Vancouver, pour la requérante la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada.

Davis & Company, Vancouver, pour la requérante Sunshine Village Corporation.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE JOYAL: Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée par Sunshine Village Corporation et fondée sur l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicé par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)] à l'égard de la décision en date du 20 janvier 1994 par laquelle le directeur intérimaire du parc national Banff a refusé de permettre la délivrance du permis nécessaire à la poursuite des travaux de déboisement des pistes de ski, à la construction des remontes-pentes et à l'exécution des autres parties de son programme selon l'accord de construction conclu le 17 septembre 1993 entre la requérante et Parcs Canada. Le refus était fondé sur la décision de procéder à une évaluation environnementale du projet aux termes du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467. La requérante soutient que le projet n'est pas visé par les Lignes directrices PEEE et qu'elle a droit à son permis.

Avant le dépôt de la demande de Sunshine, la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada (SPPSNC) a déposé elle aussi, le 22 octobre 1993, une demande visant à faire déclarer invalide ou illégal l'accord de construction conclu entre Parcs Canada et Sunshine Village Corporation ainsi que le permis de coupe accordé le 7 octobre 1993 à l'égard des pentes de ski inférieures. La SPPSNC demande également à la Cour de déclarer nulle et non avenue la décision par laquelle le ministre de l'Environnement a approuvé le plan à long terme soumis par Sunshine et d'ordonner à Parcs Canada de procéder à une évaluation environnementale en règle avant de délivrer un permis de coupe ou avant d'autoriser la poursuite des travaux de mise en valeur du Goat's Eye Mountain à Banff.

BACKGROUND

Sunshine Village Corporation is a company incorporated under the Alberta *Business Corporations Act*, S.A. 1981, c. B-15, carrying on the business of owning and operating ski facilities bearing the same name. The ski station itself is located roughly half-way between Banff to the east and Lake Louise to the west. The area is an alpine ski area designated by Parks Canada, located within Banff National Park, and has gone through a series of developments over the years for that purpose. Sunshine Village is a short distance south of the Trans-Canada Highway, and the access road leads to a parking lot where formerly a jitney bus, and now a gondola, carries skiers up a narrow defile to a snow-bowl or valley where the ski station's installations are located. During the mid-1970's, the applicant, then T.I.W. Industries, presented a long-range plan to expand ski facilities in its designated ski area, on which public hearings were initiated in 1976.

In 1978, the Minister responsible for national parks approved "in principle" the long-range plan for the expansion of Sunshine Village. The plan included new lifts, staff accommodation, re-development of existing structures, new sewage treatment facilities and rehabilitation of previously disturbed areas. The plan also included the development of Goat's Eye Mountain running down to the left of the gondola line and roughly at right angle to it.

Acting on this approval, the federal government entered into a development agreement in May of 1978.

One of the provisions of the development agreement reads as follows:

5. Her Majesty covenants and agrees that contemporaneously with approving the plans and specifications submitted by the Developer Her Majesty's lawful representatives will issue such permits and licenses as are required by the Regulations under the National Parks Act and as are necessary in order to proceed with construction of the improvements. The Developer agrees that it will not cut down or permit the cutting down, interfere with or permit the interference with any timber, trees or other

LE CONTEXTE

Constituée aux termes de la loi intitulée *Business Corporations Act*, S.A. 1981, ch. B-15, de l'Alberta Sunshine Village Corporation est propriétaire et exploitante d'un centre de ski portant le même nom. La station de ski elle-même est située à peu près à mi-chemin entre Banff, à l'est, et Lake Louise, à l'ouest. La région, qui se trouve à l'intérieur du parc national Banff, a été désignée par Parcs Canada comme région de ski alpin et, à cette fin, divers projets de mise en valeur y ont été exécutés au fil des années. Sunshine Village est située un peu au sud de la route Transcanadienne, et le chemin d'accès mène à un parc de stationnement où les skieurs sont transportés par téléphérique (auparavant par autobus à itinéraire fixe et à prix modique) qui se rend le long d'une ligne étroite jusqu'à une vallée où les installations de la station sont situées. Au cours du milieu des années 1970, la requérante, qui portait alors le nom de T.I.W. Industries, a présenté un plan à long terme visant à agrandir le centre de ski dans sa région désignée comme région de ski et des audiences publiques ont débuté à ce sujet dès 1976.

En 1978, le ministre responsable des parcs nationaux a approuvé «en principe», le plan à long terme relatif au développement de Sunshine Village. Le plan comprenait la construction de nouveaux remonte-pentes et de logements pour le personnel, le réaménagement des structures existantes, la construction d'un nouveau système d'égout et la réhabilitation des zones perturbées. Le plan prévoyait également l'aménagement de pentes sur le Goat's Eye Mountain à la gauche de la ligne du téléphérique et à peu près en angle droit par rapport à elle.

Se fondant sur cette approbation, le gouvernement fédéral a conclu un accord de mise en valeur en mai 1978.

Voici le libellé de l'une des clauses de cet accord:

[TRADUCTION] 5. Sa Majesté convient que, lorsqu'ils approuveront les plans et devis soumis par le promoteur, ses représentants légaux délivreront les permis et autorisations exigés par le Règlement pris en application de la *Loi sur les parcs nationaux* et nécessaires aux fins des travaux de construction. Le promoteur convient qu'il ne coupera pas d'arbres ou d'autres formes de végétation sur les terrains ni n'en gênera la croissance, qu'il ne ternira pas la beauté naturelle des terrains et ne

vegetation upon the lands or impair or permit the impairment of the natural beauty of the lands without first having obtained the permission of the Superintendent such permission not to be unreasonably withheld.

Pursuant to the agreement, the Sunshine Village gondola was constructed and opened to the public for the 1979-1980 season, and the parking lot was expanded. Furthermore, ski facilities adjacent to Goat's Eye Mountain were developed in the 1980's.

In March of 1981, a portion of Banff National Park was leased from the Government to Sunshine Village Corporation, with the lease expiring in the year 2020. Sunshine holds the lease through assignment consented to by Parks Canada. The lease provides, at paragraph 6, that the applicant will "operate a first class ski resort" on the leased land. Goat's Eye Mountain is within the boundaries of the leasehold.

The lease approved the expansion of the existing operations and further development of downhill skiing facilities. The question of timber cutting permits was dealt with in the following terms:

9. The Lessee agrees that it will not cut down or permit the cutting down, interfere with or permit the interference with any timber, trees or other vegetation upon the land or impair or permit the impairment of the natural beauty of the land without first having obtained the permission of the Superintendent such permission not to be unreasonably withheld.

Acting upon the 1978 approvals, work on Goat's Eye continued with some cutting of lift lines. In 1986, an agreement between Parks Canada and Sunshine reiterated and confirmed the 1978 long-range plan, but also allowed for amendments to the plan. Environmental assessment and public consultation would be part of any plan amendment. In accordance with this, in April of 1987, public consultation was held due to Sunshine's proposal for greater skier capacity. Parks Canada also required that Sunshine complete an initial environmental evaluation (IEE) of the project. The proposal was eventually withdrawn.

Further discussions took place on the long-range plan and in April 1989, after Parks Canada had ana-

permettra pas ce type d'activité sans avoir d'abord obtenu l'autorisation du directeur, qui ne pourra la refuser de façon arbitraire.

Conformément à l'accord, le téléphérique de Sunshine Village a été construit et ouvert au public pour la saison de 1979-1980 et le parc de stationnement a été agrandi. En outre, le centre de ski adjacent au Goat's Eye Mountain a été mis en valeur au cours des années 1980.

En mars 1981, le gouvernement a loué à Sunshine Village Corporation une partie du parc national Banff conformément à un bail devant expirer en l'an 2020. Sunshine est titulaire du bail par suite d'une cession à laquelle Parcs Canada a consenti. Le paragraphe 6 du bail prévoit que la requérante [TRADUCTION] «exploitera une station de ski de première classe» sur le terrain loué. Le Goat's Eye Mountain se trouve à l'intérieur des limites de la propriété louée à bail.

L'accroissement des installations existantes et l'aménagement de pentes de ski supplémentaires étaient autorisés selon le bail, qui prévoyait ce qui suit au sujet des permis de coupe de bois:

[TRADUCTION] 9. Le Locataire convient qu'il ne coupera pas d'arbres ou d'autres formes de végétation sur le terrain et qu'il ne ternira pas la beauté naturelle de celui-ci ni ne le permettra sans avoir d'abord obtenu l'autorisation du directeur, qui ne pourra la refuser de façon arbitraire.

Par suite des approbations obtenues en 1978, les travaux du Goat's Eye Mountain se sont poursuivis par l'abattage d'arbres dans les voies réservées aux remonte-pentes. En 1986, Parcs Canada et Sunshine ont conclu une entente dans laquelle ils ont réitéré et confirmé le plan à long terme de 1978 tout en autorisant des modifications à celui-ci. Les modifications étaient assujetties à une évaluation en matière d'environnement et à une consultation publique. Compte tenu de cette exigence, en avril 1987, une consultation publique a eu lieu au sujet de la proposition de Sunshine en vue d'accroître la capacité d'accueil du centre. Parcs Canada a également demandé à Sunshine de procéder à une évaluation environnementale initiale du projet. La proposition a finalement été retirée.

D'autres discussions ont eu lieu au sujet du plan à long terme et, en avril 1989, après l'analyse du plan

lyzed the plan, the Minister of Environment requested a modified proposal by Sunshine.

Between 1988 and 1992 there were lengthy delays in the development of substantially modified proposals. In July 1991, the Goat's Eye Planning Committee met, consisting of representatives of Sunshine and Parks Canada. The minutes indicate that:

The approval process for Goat's Eye was described as follows:

1. Conceptual approval—contained in 1978 development approval.
2. Implementation approval—subsequent to a development plan and environmental assessment mutually satisfactory to both Canadian Parks Service and Sunshine Village Corporation.
3. Construction Agreement—is a contract between CPS and SVC which details the specific aspects of constructing the project.

In February 1992, a three-day planning conference was held at Banff and Sunshine Village. In May of 1992, Sunshine submitted its draft of a modified long-range plan, which included Goat's Eye Mountain, to the Minister of Environment. It sought approval for new parking areas, changes to the existing leasehold boundary area, expansion of on-site hotel and construction of new ski lifts.

In July of 1992, Sunshine submitted a Goat's Eye plan for construction of lifts, ski runs and a day lodge. At the end of the same month, a preliminary environmental assessment of the May 1992 long-range plan was elaborated. The general impression was that the project was possible within environmental, economic and engineering constraints. The only exception was the question of parking space.

In August 1992, the Minister of Environment and responsible for Canadian Parks Service, then the Honourable Jean Charest, reaffirmed the long-range plan:

as submitted, with the understanding that:

par Parcs Canada, le ministre de l'Environnement a demandé à Sunshine de soumettre une proposition modifiée.

Entre 1988 et 1992, des propositions modifiées en profondeur ont été élaborées, après de longs délais. En juillet 1991, le comité de planification de Goat's Eye, composé de représentants de Sunshine et de Parcs Canada, a tenu une réunion. Voici un extrait du procès-verbal:

[TRADUCTION] Le processus d'approbation du projet de Goat's Eye est décrit comme suit:

1. Approbation du concept—contenue dans l'approbation de 1978.
2. Approbation de la mise en œuvre—après la présentation d'un plan de développement et d'une évaluation environnementale satisfaisants pour le Service canadien des parcs et Sunshine Village Corporation.
3. Accord de construction—contrat conclu entre le SCP et la SVC au sujet des conditions précises se rapportant à l'exécution du projet.

En février 1992, une conférence de planification de trois jours a été tenue à Banff et à Sunshine Village. En mai de la même année, Sunshine a soumis au ministre de l'Environnement son projet de plan à long terme modifié, qui visait notamment le Goat's Eye Mountain. Elle a demandé l'approbation nécessaire à l'aménagement de nouveaux parcs de stationnement, à la modification des limites actuelles de la propriété louée, à l'agrandissement de l'hôtel existant et à la construction de nouveaux remonte-pentes.

En juillet 1992, Sunshine a présenté un plan relatif à la construction de remonte-pentes, à l'aménagement de pentes de ski ainsi qu'à la construction d'un pavillon à Goat's Eye. À la fin du même mois, une évaluation environnementale préliminaire du plan à long terme de 1992 a été élaborée. Selon l'impression générale, le projet était viable, sous réserve des restrictions environnementales, économiques et techniques. La seule exception concernait la question de l'espace de stationnement.

En août 1992, le ministre de l'Environnement, qui était responsable du Service canadien des parcs, l'honorable Jean Charest, a reconfirmé le plan à long terme:

[TRADUCTION] tel que soumis, compte tenu de la condition suivante:

—the environmental assessment review process will apply to each plan component, in a manner consistent with the standard development and approval process in Banff National Park.

He also stated that there was “no need for a full public consultation process” since the proposal did not vary significantly from the 1978 plan. He also approved the additional parking, accommodation, and daily skier capacity.

In October 1992, an agreement was entered into by Sunshine and Canadian Parks Service for the development of Goat’s Eye pursuant to the long-range plan. In early December, 1992, Canadian Parks Service and Sunshine jointly hosted two public information sessions to explain the long-range development plan.

On February 12, 1993, after two stages of review of previous drafts, the environmental assessment of the Goat’s Eye plan was approved and accepted by Parks Canada in a screening decision made in accordance with the EARP Guidelines. This approval was signed by Bruce F. Leeson, Chief of the Environmental Assessment Sciences Division of Canadian Parks Service and Charlie Winkan, Superintendent of Banff National Park. The decision included the following observations:

Formal public consultation is not required because development of the Goat’s Eye pod is a component of a larger plan which was approved in 1978 subsequent to extensive public consultation.

Environmental impacts predicted to result from the proposed development of Goat’s Eye Mountain for skiing at Sunshine Village are either insignificant or mitigable with known technology as defined in section 12(c) of Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order 1984.

In September of 1993, Sunshine entered into a construction agreement with Banff National Park officials, to set out the terms under which the development of Goat’s Eye would take place pursuant to the 1992 Goat’s Eye screening decision. The agreement referred to the timber removal process and the environmental caution and tight conditions associated

—le processus d’évaluation en matière d’environnement s’appliquera à chaque composante du plan, conformément au processus normalisé d’approbation des aménagements à l’intérieur du parc national Banff.

a Il a également mentionné qu’il ne voyait pas la nécessité d’un processus de consultation publique complet, étant donné que la proposition ne prévoyait aucun changement majeur par rapport au plan de 1978. En outre, il a approuvé les modifications proposées en ce qui a trait à l’espace de stationnement et aux logements supplémentaires ainsi qu’à l’accroissement de la capacité d’accueil de skieurs.

c En octobre 1992, Sunshine et le Service canadien des parcs ont conclu une entente concernant la mise en valeur de Goat’s Eye conformément au plan à long terme. Au début de décembre de la même année, les deux parties ont tenu conjointement deux séances d’information publiques pour expliquer le plan d’aménagement à long terme.

e Le 12 février 1993, après un examen en deux étapes des projets antérieurs, l’évaluation environnementale du plan de développement de Goat’s Eye a été approuvée et acceptée par Parcs Canada suivant une décision «d’évaluation préalable» prise conformément aux Lignes directrices PEEE. Cette approbation a été signée par Bruce F. Leeson, chef de l’évaluation environnementale, Division des sciences du Service canadien des parcs, et Charlie Winkan, directeur du parc national Banff. La décision comprenait les observations suivantes:

g [TRADUCTION] Aucune consultation publique officielle n’est nécessaire, parce que l’aménagement du Goat’s Eye Mountain fait partie d’un plan plus vaste qui a été approuvé en 1978 après une grande consultation publique.

h Les effets néfastes que peut avoir la proposition d’aménagement des installations de ski du Sunshine Village sur le Goat’s Eye Mountain sont minimales ou peuvent être atténués par l’application de mesures techniques connues au sens de l’alinéa 12c) du Décret sur les lignes directrices visant le processus d’évaluation et d’examen en matière d’environnement de 1984.

i En septembre 1993, Sunshine a conclu avec des représentants du parc national Banff un accord de construction énonçant les conditions conformément auxquelles les travaux de développement de Goat’s Eye seraient exécutés suivant la décision d’évaluation préalable prise en 1992 au sujet de Goat’s Eye. L’accord comportait des dispositions relatives à la

with the restricted timber removal activities. It also required the attendance of an Environmental Surveillance Officer almost daily at the site.

The agreement further required that Sunshine comply with bonding provisions. On October 5, 1993, the bond required was delivered by Sunshine to the Superintendent of Banff National Park.

The agreement also provided, in Part II:

1. Complete plans . . . of each component of this project must be submitted to and approved by the Superintendent prior to commencement of construction.

If, in the reasonable opinion of the Superintendent, the plans . . . would lead to environmental impacts which are unacceptable or unnecessary, or are, in the Superintendent's opinion, not in the best interests of Parks Canada, he may deny approval.

2. No site disturbance or construction of any component of this project may commence on a site until a Building Permit has been issued by the Superintendent.

On October 7, 1993, a restricted activity permit was issued for the purpose of clearing ski runs as specified in the construction agreement. The permit was to be effective from October 7 to November 15, 1993, to clear the lower part of the ski runs.

In late October 1993, after clearance of trees had commenced but before it was concluded, the issuance of the restricted activity permit was challenged in this Court by the Canadian Parks and Wilderness Society, an environmental group. Its injunction application, in file T-2505-93 [*Canadian Parks and Wilderness Society v. Canada (Minister of the Environment)*, [1993] F.C.J. No. 1191 (QL)], was dismissed by Justice Strayer and the fall programme has since been completed. CPAWS is primarily concerned with preserving the integrity of ecosystems in Canada's national and provincial parks and other protected areas. It is seeking to set aside the construction agreement and the restricted activity permit on the ground that proper environmental assessments under the EARP Guidelines have not been conducted, and for an order that such assessments be conducted.

méthode d'abattage des arbres, des avertissements concernant la protection de l'environnement ainsi que des conditions strictes liées à la coupe des arbres. Il exigeait également la présence presque quotidienne d'un agent de surveillance environnementale au chantier.

En outre, Sunshine devait, selon l'accord, déposer une garantie. Le 5 octobre 1993, Sunshine a remis la garantie requise au directeur du parc national Banff.

Par ailleurs, l'accord prévoyait ce qui suit à la partie II:

[TRADUCTION] 1. Des plans complets . . . relatifs à chaque composante de ce projet doivent être soumis au directeur et approuvés par celui-ci avant le début des travaux de construction.

Si, de l'avis raisonnable du directeur, les plans . . . risquent d'avoir sur l'environnement des effets néfastes inacceptables ou inutiles ou encore si, de l'avis du directeur, les plans ne sont pas conformes aux intérêts de Parcs Canada, celui-ci pourra refuser de les approuver.

2. Aucune activité susceptible de perturber l'emplacement ou activité de construction d'un élément du projet ne peut être entreprise sur le chantier avant la délivrance d'un permis de construction par le directeur.

Le 7 octobre 1993, un permis restreint a été délivré aux fins du déboisement des pentes de ski conformément à l'accord de construction. Le permis devait être en vigueur du 7 octobre au 15 novembre 1993 aux fins du déboisement des pentes de ski inférieures.

À la fin d'octobre 1993, alors que les travaux d'abattage avaient débuté mais n'étaient pas encore terminés, la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada, groupe voué à la protection de l'environnement, a contesté devant notre Cour la délivrance du permis restreint. Sa demande d'injonction (dossier T-2505-93) [*Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1993] F.C.J. n° 1191 (QL)] a été rejetée par le juge Strayer et le programme d'automne a été terminé depuis. La SPPSNC s'occupe principalement de la protection des écosystèmes dans les parcs nationaux et provinciaux et autres sites protégés du Canada. Elle demande à la Cour d'annuler l'accord de construction et le permis restreint, au motif que les évaluations exigées par les Lignes directrices PEEE n'ont pas été

The winter programme, which needed a permit in order to proceed, was to commence as soon as the snow pack was sufficient to permit environmentally safe operations. The construction programme provided that logging would be carried out in these areas primarily by removing the timber over the snow during the winter or to the extent necessary by helicopter in the summer.

On December 22, 1993, Parks Canada, acting pursuant to section 15 of the EARP Guidelines, placed advertisements in local papers under the heading "Public Notice," inviting comments on the Goat's Eye development from the public within 30 days. Sunshine objected to this procedure since the development had already been approved and was underway.

It is alleged by Sunshine that the Superintendent of the Park gave verbal assurances that assuming no new significant environmental impact was revealed through this process, the permit for the winter programme would be issued on the 31st day from the notice, which should have been January 21, 1994. Meetings were held before that date in order to discuss the next steps of the construction programme.

On January 20, 1994, Sunshine was advised by the Acting Superintendent that:

Parks Canada will require some time to review the comments received and seek the Minister's determination of public interest in accordance with EARPGO.

The logging permits were in fact not issued on January 21, 1994. It is of that decision that this Court is seized with a request for judicial review, the application having been filed on January 25, 1994.

That same day, the Minister responsible for national parks determined that public concerns were such that a public review of the expansion proposals at Sunshine Village was desirable. Acting pursuant to section 13 of the EARP Guidelines, he formally requested that the Minister of the Environment establish an Environmental Assessment Panel to conduct a full public review of both the Goat's Eye develop-

faites, et d'ordonner que ces évaluations soient entreprises.

Le programme d'hiver, pour lequel un permis était nécessaire, devait débiter dès qu'il y aurait suffisamment de neige pour assurer l'exécution des travaux dans des conditions ne présentant aucun danger pour l'environnement. Selon le programme de construction, les arbres abattus à ces endroits devaient être transportés principalement sur la neige l'hiver ou, si nécessaire, par hélicoptère l'été.

Le 22 décembre 1993, conformément à l'article 15 des Lignes directrices PEEE, Parcs Canada a fait paraître dans les journaux locaux des annonces sous la rubrique «Avis public» afin d'inviter le public à soumettre ses commentaires au sujet du projet de Goat's Eye dans les 30 jours suivants. Sunshine s'est opposée à cette démarche, étant donné que le projet avait déjà été approuvé et que les travaux étaient en cours.

Sunshine soutient que le directeur du parc l'a assurée verbalement que, si aucun effet néfaste important sur l'environnement n'était révélé à la suite de cette démarche, le permis relatif au programme d'hiver serait délivré le 31^e jour suivant l'avis, ce qui aurait dû avoir lieu le 21 janvier 1994. Des réunions ont été tenues avant cette date au sujet des étapes suivantes du programme de construction.

Le 20 janvier 1994, le directeur intérimaire a avisé Sunshine en ces termes:

[TRADUCTION] Parcs Canada aura besoin de temps pour examiner les commentaires reçus et obtenir la décision du ministre concernant l'intérêt public conformément aux Lignes directrices PEEE.

En fait, les permis de coupe n'ont pas été délivrés le 21 janvier 1994. C'est cette décision qui est visée par la demande de contrôle judiciaire en l'espèce, laquelle demande a été déposée le 25 janvier 1994.

Le même jour, le ministre responsable des parcs nationaux a décidé que les préoccupations publiques étaient telles qu'un examen public des propositions d'agrandissement concernant Sunshine Village était souhaitable. Agissant conformément à l'article 13 des Lignes directrices PEEE, il a demandé officiellement au ministre de l'Environnement de créer une commission d'évaluation environnementale chargée de

ment proposal and the proposed additions to the existing facilities.

EARP GUIDELINES

Pertinent sections of the Guidelines read as follows:

3. The Process shall be a self assessment process under which the initiating department shall, as early in the planning process as possible and before irrevocable decisions are taken, ensure that the environmental implications of all proposals for which it is the decision making authority are fully considered and where the implications are significant, refer the proposal to the Minister for public review by a Panel.

5. (1) Where a proposal is subject to environmental regulation, independently of the Process, duplication in terms of public reviews is to be avoided.

(2) For the purpose of avoiding the duplication referred to in subsection (1), the initiating department shall use a public review under the Process as a planning tool at the earliest stages of development of the proposal rather than as a regulatory mechanism and make the results of the public review available for use in any regulatory deliberations respecting the proposal.

6. These Guidelines shall apply to any proposal

(a) that is to be undertaken directly by an initiating department;

(b) that may have an environmental effect on an area of federal responsibility;

(c) for which the Government of Canada makes a financial commitment; or

(d) that is located on lands, including the offshore, that are administered by the Government of Canada.

8. Where a board or an agency of the Government of Canada or a regulatory body has a regulatory function in respect of a proposal, these Guidelines shall apply to that board, agency or body only if there is no legal impediment to or duplication resulting from the application of these Guidelines.

10. (1) Every initiating department shall ensure that each proposal for which it is the decision making authority shall be subject to an environmental screening or initial assessment to determine whether, and the extent to which, there may be any potentially adverse environmental effects from the proposal.

(2) Any decisions to be made as a result of the environmental screening or initial assessment referred to in subsection (1)

procéder à un examen public complet de la proposition d'aménagement de Goat's Eye ainsi que des ajouts proposés aux installations existantes.

a LES LIGNES DIRECTRICES PEEÉ

Voici le libellé des dispositions pertinentes des lignes directrices:

3. Le processus est une méthode d'auto-évaluation selon laquelle le ministère responsable examine, le plus tôt possible au cours de l'étape de planification et avant de prendre des décisions irrévocables, les répercussions environnementales de toutes les propositions à l'égard desquelles il exerce le pouvoir de décision.

5. (1) Si, indépendamment du processus, le ministère responsable soumet une proposition à un règlement sur l'environnement, il doit veiller à ce que les examens publics ne fassent pas double emploi.

(2) Pour éviter la situation de double emploi visée au paragraphe (1), le ministère responsable doit se servir du processus d'examen public comme instrument de travail au cours des premières étapes du développement d'une proposition plutôt que comme mécanisme réglementaire, et rendre les résultats de l'examen public disponibles aux fins des délibérations de nature réglementaire portant sur la proposition.

6. Les présentes lignes directrices s'appliquent aux propositions

a) devant être réalisées directement par un ministère responsable;

b) pouvant avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale;

c) pour lesquelles le gouvernement du Canada s'engage financièrement; ou

d) devant être réalisées sur des terres administrées par le gouvernement du Canada, y compris la haute mer.

8. Lorsqu'une commission ou un organisme fédéral ou un organisme de réglementation exerce un pouvoir de réglementation à l'égard d'une proposition, les présentes lignes directrices ne s'appliquent à la commission ou à l'organisme que si aucun obstacle juridique ne l'empêche ou s'il n'en découle pas de chevauchement des responsabilités.

10. (1) Le ministère responsable s'assure que chaque proposition à l'égard de laquelle il exerce le pouvoir de décision est soumise à un examen préalable ou à une évaluation initiale, afin de déterminer la nature et l'étendue des effets néfastes qu'elle peut avoir sur l'environnement.

(2) Les décisions qui font suite à l'examen préalable ou à l'évaluation initiale visés au paragraphe (1) sont prises par le

shall be made by the initiating department and not delegated to any other body.

11. For the purposes of the environmental screening and initial assessment referred to in subsection 10(1), the initiating department shall develop, in cooperation with the Office,

- (a) a list identifying the types of proposals that would not produce any adverse environmental effects and that would, as a result, be automatically excluded from the Process; and
- (b) a list identifying the types of proposals that would produce significant adverse environmental effects and that would be automatically referred to the Minister for public review by a Panel.

12. Every initiating department shall screen or assess each proposal for which it is the decision making authority to determine if

- (a) the proposal is of a type identified by the list described under paragraph 11(a), in which case the proposal may automatically proceed;
- (b) the proposal is of a type identified by the list described under paragraph 11(b), in which case the proposal shall be referred to the Minister for public review by a Panel;
- (c) the potentially adverse environmental effects that may be caused by the proposal are insignificant or mitigable with known technology, in which case the proposal may proceed or proceed with the mitigation, as the case may be;
- (d) the potentially adverse environmental effects that may be caused by the proposal are unknown, in which case the proposal shall either require further study and subsequent rescreening or reassessment or be referred to the Minister for public review by a Panel;
- (e) the potentially adverse environmental effects that may be caused by the proposal are significant, as determined in accordance with criteria developed by the Office in cooperation with the initiating department, in which case the proposal shall be referred to the Minister for public review by a Panel; or
- (f) the potentially adverse environmental effects that may be caused by the proposal are unacceptable, in which case the proposal shall either be modified and subsequently rescreened or reassessed or be abandoned.

13. Notwithstanding the determination concerning a proposal made pursuant to section 12, if public concern about the proposal is such that a public review is desirable, the initiating department shall refer the proposal to the Minister for public review by a Panel.

15. The initiating department shall ensure

- (a) after a determination concerning a proposal has been made pursuant to section 12 or a referral concerning the proposal has been made pursuant to section 13, and

ministère responsable et ne peuvent être déléguées à nul autre organisme.

11. Aux fins de l'examen préalable et de l'évaluation initiale visés au paragraphe 10(1), le ministère responsable dresse, en collaboration avec le Bureau, les listes suivantes:

- a) une liste des divers types de propositions qui n'auraient aucun effet néfaste sur l'environnement et qui, par conséquent, seraient automatiquement exclus du processus; et
- b) une liste des divers types de propositions qui auraient des effets néfastes importants sur l'environnement et qui seraient automatiquement soumises au Ministre pour qu'un examen public soit mené par une commission.

12. Le ministère responsable examine ou évalue chaque proposition à l'égard de laquelle il exerce le pouvoir de décision, afin de déterminer:

- a) si la proposition est d'un type compris dans la liste visée à l'alinéa 11a), auquel cas elle est réalisée telle que prévue;
- b) la proposition est d'un type compris dans la liste visée à l'alinéa 11b), auquel cas elle est soumise au Ministre pour qu'un examen public soit mené par une commission;
- c) si les effets néfastes que la proposition peut avoir sur l'environnement sont minimes ou peuvent être atténués par l'application de mesures techniques connues, auquel cas la proposition est réalisée telle que prévue ou à l'aide de ces mesures, selon le cas;
- d) si les effets néfastes que la proposition peut avoir sur l'environnement sont inconnus, auquel cas la proposition est soumise à d'autres études suivies d'un autre examen ou évaluation initiale, ou est soumise au Ministre pour qu'un examen public soit mené par une commission;
- e) si, selon les critères établis par le Bureau, de concert avec le ministère responsable, les effets néfastes que la proposition peut avoir sur l'environnement sont importants, auquel cas la proposition est soumise au Ministre pour qu'un examen public soit mené par une commission; ou
- f) si les effets néfastes que la proposition peut avoir sur l'environnement sont inacceptables, auquel cas la proposition est soit annulée, soit modifiée et soumise à un nouvel examen ou évaluation initiale.

13. Nonobstant la détermination des effets d'une proposition, faite conformément à l'article 12, le ministère responsable soumet la proposition au Ministre en vue de la tenue d'un examen public par une commission, chaque fois que les préoccupations du public au sujet de la proposition rendent un tel examen souhaitable.

15. Le ministère responsable doit s'assurer

- a) après qu'une détermination sur les effets d'une proposition a été faite conformément à l'article 12 ou après qu'une proposition a été soumise au Ministre conformément à l'article 13, et

(b) before any mitigation or compensation measures are implemented pursuant to section 14,

that the public have access to the information on and the opportunity to respond to the proposal in accordance with the spirit and principles of the *Access to Information Act*.

ISSUES

The main issues may be outlined as follows:

(1) Do the EARP Guidelines enacted in 1984 apply to the long-range plan and to the Goat's Eye development? In the affirmative, have they been followed?

(2) What discretionary powers has the Minister to request a review panel?

(3) What remedies can the Court allow in this case?

APPLICANT'S (SUNSHINE) POSITION

The position of the applicant is that since the Goat's Eye development was approved in 1978 and that the EARP Guidelines did not come into effect until 1984, these Guidelines do not apply as they have no retroactive effect. They could therefore not be used to justify the refusal of the second permit. The applicant needs this permit to clear the upper portions of the runs since the lower portions were cleared during the fall. It would have been convenient that the logging zones be started before that point in the spring when there is too little snow to transport the logs out. Since that time of year has now passed, the only environmentally safe way in which it can be completed is by helicopter, which could double the cost of the programme.

In support of its application, Sunshine has filed amongst others an affidavit of Charles Zinkan, who is the Superintendent of Banff and also a respondent to these proceedings. He states that the site and the long-range development plan were approved after many environmental assessments. He is of the view that public interest requires that proponents be able to fully rely on such governments approvals in order to carry out their projects and that withdrawing the

b) avant la mise en application de mesures d'atténuation et d'indemnisation conformément à l'article 14,

que le public a accès à l'information concernant cette proposition conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*.

QUESTIONS EN LITIGE

Les principales questions en litige peuvent être formulées comme suit:

(1) Les Lignes directrices PEEE adoptées en 1984 s'appliquent-elles au plan à long terme et à l'aménagement de Goat's Eye? Dans l'affirmative, ont-elles été respectées?

(2) Dans quelle mesure le ministre a-t-il le pouvoir discrétionnaire de demander la création d'une commission d'évaluation environnementale?

(3) Quelles sont les réparations que la Cour peut accorder en l'espèce?

LA THÈSE DE LA REQUÉRANTE (SUNSHINE)

La requérante soutient que, étant donné que le projet d'aménagement de Goat's Eye a été approuvé en 1978 et que les Lignes directrices PEEE ne sont entrées en vigueur qu'en 1984, celles-ci ne s'appliquent pas, car elles n'ont pas d'effet rétroactif. Elles ne peuvent donc être invoquées pour justifier le refus du second permis. La requérante a besoin de ce permis pour abattre les arbres des pentes supérieures de l'emplacement, étant donné que les pentes inférieures ont été déboisées à l'automne. Il aurait été utile de pouvoir débiter l'abattage pendant qu'il restait suffisamment de neige pour transporter les arbres abattus. Étant donné que cette période de l'année est maintenant passée, la seule façon de procéder qui ne crée aucun danger pour l'environnement consiste à assurer le transport par hélicoptère, ce qui pourrait doubler le coût du programme.

À l'appui de sa demande, Sunshine a déposé, notamment, un affidavit de Charles Zinkan, le directeur du parc national Banff et un des intimés en l'espèce. M. Zinkan mentionne que l'emplacement et le plan d'aménagement à long terme ont été approuvés après plusieurs évaluations environnementales. Selon lui, l'intérêt public exige que les proposants soient en mesure de se fonder pleinement sur ces approbations gouvernementales afin d'exécuter leurs projets et

approval will undermine the integrity of the approval and permit process.

The applicant submits that the federal government has consistently taken the position that the decision to approve the Goat's Eye project was made in 1978 and that since then, the many procedures taken have been to reconfirm the project. The non-retroactivity of the Guidelines was confirmed by Parks Canada when it prepared a press line to set out its position in CPAWS' application for an injunction in file T-2505-93. It reads as follows:

The Goat's Eye project approval dates back to 1978 and was approved by Hugh Faulkner, then Minister responsible for National Parks. **Although not legally required, as the approval pre-dated the 1984 Federal Environment Assessment and Review Order Guidelines**, Parks Canada did undertake an environmental screening of the proposal. The screening indicated that the environmental impact was acceptable and the document has been made available to the public.

The applicant further supports its position by showing that the policy surrounding the Guidelines is that they have a prospective intent of avoiding duplication in public reviews. Also, such review is used as a planning tool at the earliest stages of development of the proposal rather than as a regulatory mechanism.

The applicant makes reference to two decisions of the Federal Court in which the prospective nature of the EARP Guidelines has been commented upon. In *Naskapi-Montagnais Innu Assn. v. Canada (Minister of National Defence)*, [1990] 3 F.C. 381 (T.D.), Madam Justice Reed commented, at page 390:

The decisions to enter into the exchanges of notes with the United Kingdom (1979), the United States (1976) and the Federal Republic of Germany (1981 and 1983) would, of course, fall outside the scope of the Order for another reason as well: they were taken before the EARP Guidelines Order came into force, in 1984.

Also, in *Eastmain Band v. Canada (Federal Administrator)*, [1993] 1 F.C. 501 (C.A.), at page 533, the Court held that "[t]he Order cannot apply retroactively to decisions validly made" and dismissed the challenge to a decision made in 1975.

l'annulation de l'approbation atténuera l'intégrité du processus d'approbation et d'octroi de permis.

Selon la requérante, le gouvernement fédéral a constamment soutenu que l'approbation du projet de Goat's Eye a eu lieu en 1978 et, depuis ce temps, les nombreuses mesures prises visaient à reconfirmer le projet. Parcs Canada a confirmé le caractère non rétroactif des Lignes directrices lorsqu'il a préparé un communiqué de presse pour expliquer sa position au sujet de la demande d'injonction de la SPPSNC dans le dossier T-2505-93. Voici le texte de ce communiqué:

[TRADUCTION] Le projet d'aménagement de Goat's Eye a été approuvé en 1978 par Hugh Faulkner, alors ministre responsable des parcs nationaux. Même si la loi ne l'exigeait pas, étant donné que l'approbation avait eu lieu avant l'adoption des Lignes directrices visant le processus d'examen et d'évaluation en matière d'environnement, Parcs Canada a entrepris un examen préalable de la proposition. L'examen a indiqué que les effets sur l'environnement étaient acceptables et le document a été mis à la disposition du public.

La requérante ajoute que, selon la politique sous-jacente aux Lignes directrices, leur application vise à éviter les examens publics répétitifs. En outre, cet examen doit être utilisé comme instrument de travail au cours des premières étapes du développement d'une proposition plutôt que comme mécanisme réglementaire.

La requérante cite deux décisions de la Cour fédérale dans lesquelles la nature prospective des Lignes directrices PEEE a été commentée. Dans l'affaire *Naskapi-Montagnais Innu Assn. c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1990] 3 C.F. 381 (1^{re} inst.), Madame le juge Reed a dit ce qui suit à la page 390:

Évidemment, les décisions de signer les échanges de notes avec le Royaume-Uni (1979), les États-Unis (1976) et la République fédérale d'Allemagne (1981 et 1983) échapperaient aussi à l'application du Décret pour une autre raison: elles ont été prises avant que le Décret entre en vigueur, en 1984.

De plus, dans l'affaire *Bande d'Eastmain c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1993] 1 C.F. 501 (C.A.), à la page 533, la Cour a statué que «[l]e Décret ne peut s'appliquer rétroactivement à des décisions validement prises» et a rejeté la contestation touchant une décision prise en 1975.

As there is no exception clearly expressed, the applicant submits that pursuant to *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712, at pages 742-745 and Driedger, *Construction of Statutes*, 2nd ed. (1983), at pages 185 *et seq.*, the general principle is that statutory instruments should not be applied retroactively.

As an alternative argument, the applicant submits that even if the Guidelines do apply, they have been complied with. Although the 1978 approval pre-dates the EARP Guidelines, Parks Canada has gone ahead with an initial screening in accordance with the EARP Guidelines. Thus, it submits that even if the Court should find that the EARP Guidelines did apply to this project, they afford no basis for refusing the permit because the requirements of the EARP Guidelines Order have been met.

The applicant argues that what is required under the EARP Guidelines is that the initiating department do an initial screening to determine whether the project will produce "significant adverse environmental effects", as required by section 11 of the EARP Guidelines. A preliminary environmental assessment of the revised May 1992 long-range plan which included Goat's Eye was done by Dr. Leeson. It forecast no significant environmental effect from the project and pointed out that because of the similarity between this plan and the one that had already been approved in 1978, neither comprehensive public consultation nor a major environmental assessment would be necessary.

An environmental assessment was prepared by Sunshine following the terms of reference set out by Parks Canada, and was made available to the public at the public meetings in December 1992. A formal screening decision of Goat's Eye under EARP was successful. It concluded that the environmental effects of the Goat's Eye project would be "either insignificant or mitigable with known technology" pursuant to section 12 of the EARP Guidelines, and it should proceed.

Étant donné qu'il n'existe aucune exception formulée en toutes lettres, la requérante soutient que, selon l'arrêt *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, aux pages 742 à 745, et l'ouvrage de Driedger intitulé *Construction of Statutes*, 2^e éd. (1983), aux pages 185 et suivantes, le principe général est le suivant: les textes réglementaires ne devraient pas être appliqués de façon rétroactive.

Subsidiairement, la requérante fait valoir que, même si les Lignes directrices s'appliquent, elles ont été respectées. Bien que l'approbation de 1978 ait eu lieu avant l'adoption des Lignes directrices en question, Parcs Canada a procédé à une évaluation initiale conformément à celles-ci. En conséquence, même si la Cour en arrive à la conclusion que les Lignes directrices PEEE s'appliquaient à ce projet, elles ne peuvent être invoquées au soutien du refus du permis, parce que les exigences qui y sont énoncées ont été respectées.

Selon la requérante, ce que les Lignes directrices PEEE exigent, c'est que le ministère responsable procède à une évaluation initiale pour déterminer si le projet risque d'avoir des «effets néfastes sur l'environnement», au sens de l'article 11 du Règlement. M. Leeson a procédé à une évaluation préliminaire du plan à long terme révisé de mai 1992, qui comprenait le projet d'aménagement de Goat's Eye. L'évaluation n'a révélé aucun effet néfaste important sur l'environnement et, compte tenu de la similitude entre ce plan et celui qui avait déjà été approuvé en 1978, aucune consultation publique ou évaluation environnementale de grande envergure ne serait nécessaire.

Sunshine a procédé à une évaluation environnementale conformément aux conditions fixées par Parcs Canada et cette évaluation a été portée à la connaissance du public au cours des assemblées tenues en décembre 1992. Une décision favorable a été rendue par suite de l'examen préalable du projet de Goat's Eye aux termes des Lignes directrices. Selon cette décision, les effets du projet de Goat's Eye sur l'environnement seraient «minimes ou pourraient être atténués par l'application de mesures techniques connues», au sens de l'article 12 des Lignes directrices PEEE, et le projet devrait être mis à exécution.

Due to public concerns expressed, the issue of whether there should be further public review came before the responsible Minister, as contemplated by section 13 of the EARP Guidelines. On August 31, 1992, the responsible Minister Charest approved the proposal and refused to order further public review:

Given that the proposal does not vary significantly from the 1978 plan, I believe that there is no need for a full public consultation process.

The applicant argues that if Goat's Eye is not subject to EARP, reliance on those Guidelines to delay the permit to which the applicant is entitled is jurisdictional error. But even if EARP did apply, the requirements have been complied with, and the Minister under section 13, judged it not necessary to demand further assessments. It is not open to the present Minister to initiate a section 13 review of a project which the previous Minister expressly approved without further review. In any event, the project is no longer a "proposal" pursuant to section 13 but an "implementation" of a project already approved. Furthermore, the applicant answers to CPAWS' allegation that "cumulative effects" on the environment have to be examined, by stating that there is no legal requirements to consider cumulative effects under the EARP Guidelines.

The applicant suggests that for components of the 1993 plan approved by Minister Charest that are different than the 1978 plan, the standard development approval process in Banff National Park should apply. This process references a four-step plan with built-in environmental checks and balances that may or may not lead to site specific building permit issuance.

The applicant submits that for a determination of whether a more detailed environmental assessment is necessary, the 1981 (revised 1985) Parks Canada Management Directions 2.4.2 applies. This directive states that those activities which conform to the original purpose of the facility are normally exempt from screening for environmental impact under EARP. This exemption should have been applied to the post-1984 Sunshine expansion proposals.

En raison des préoccupations publiques exprimées, la question de savoir si un autre examen public était souhaitable a été soumise au ministre responsable, conformément à l'article 13 des Lignes directrices PEEE. Le 31 août 1992, M. Charest, le ministre responsable, a approuvé la proposition et refusé d'ordonner un autre examen public:

[TRADUCTION] Étant donné que la proposition ne comporte aucun changement majeur par rapport au plan de 1978, je ne vois pas la nécessité d'une consultation publique complète.

La requérante allègue que, si le projet de Goat's Eye n'est pas assujéti au PEEE, l'application de ces Lignes directrices pour reporter la délivrance du permis auquel elle a droit constitue une erreur de compétence. Toutefois, même si le PEEE s'appliquait, les exigences ont été respectées et le ministre n'a pas jugé nécessaire, aux termes de l'article 13, de demander d'autres évaluations. Le ministre actuel ne peut donc entreprendre, en se fondant sur l'article 13, l'examen d'un projet que l'ancien ministre a expressément approuvé sans autre examen. À tout événement, le projet n'est plus une proposition au sens de l'article 13, mais la «mise en œuvre» d'un projet déjà approuvé. De plus, en réponse à l'allégation de la SPPSNC selon laquelle les effets cumulatifs sur l'environnement doivent être examinés, la requérante soutient que les Lignes directrices n'exigent nullement cet examen.

Selon la requérante, dans le cas des éléments du plan de 1993 approuvé par le ministre Charest qui sont différents de ceux du plan de 1978, le processus normalisé d'approbation des aménagements à l'intérieur du parc national Banff devrait s'appliquer. Ce processus consiste en un plan en quatre étapes comportant des vérifications en matière d'environnement qui peuvent ou non mener à la délivrance de certains permis de construction.

La requérante soutient que, pour déterminer si une évaluation environnementale plus détaillée s'impose, il faut appliquer le paragraphe 2.4.2 des directives en matière de gestion de Parcs Canada (1981—révisées en 1985). Selon ce paragraphe, les activités qui sont conformes à l'objet initial de l'aménagement échappent habituellement à l'examen préalable des effets sur l'environnement dans le cadre du PEEE. Cette exemption aurait dû être appliquée dans le cas des

For these reasons, the applicant seeks a declaratory judgment (1) that EARP does not apply to the 1978 approvals; (2) that the current ministerial request for a section 13 panel is not valid; (3) that the process that applies to the balance of development at Sunshine is the standard development approval process in Banff National Park; (4) that the applicant is entitled to the permit it requires to continue its Goat's Eye development and (5) that the January 20, 1994, decision of the Superintendent be quashed.

The applicant also challenges CPAWS' standing to launch its proceeding. As CPAWS does not have a private right in the matter, the only way it can bring this proceeding is through public interest standing. The applicant suggests that the principles set out in *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607, have not been met, therefore CPAWS should not be granted standing. It is Sunshine's position that the issue brought forward by CPAWS is academic, since the action is to set aside the agreements in order to have further environmental assessments which, in any event, Parks Canada has decided to do.

RESPONDENT'S (CPAWS') POSITION

CPAWS argues that it has standing to launch its proceeding since the principle issue in its action is that Parks Canada, the Superintendent and the Minister of Environment committed jurisdictional error by entering into a construction agreement with Sunshine, by issuing a timber cutting permit to Sunshine and by approving the 1992 long-range plan without first complying with the EARP Guidelines. CPAWS requests that the Court order the federal respondents to fully consider the overall environmental effects of Sunshine's proposals. That issue is not moot and is not being dealt with in Sunshine's action. It adds that it may be Sunshine's action that is premature since Parks Canada has not yet decided whether or not to issue the permits needed to complete the project.

propositions d'agrandissement présentées par Sunshine après 1984.

Pour ces motifs, la requérante demande à la Cour de déclarer (1) que le PEEE ne s'applique pas aux approbations de 1978; (2) que la demande actuelle du ministre de constituer une commission suivant l'article 13 n'est pas valide; (3) que le processus qui s'applique au reste du projet à Sunshine est le processus normalisé d'approbation des aménagements à l'intérieur du parc national Banff; (4) que la requérante a droit au permis qu'elle demande pour poursuivre les travaux à Goat's Eye; (5) que la décision du directeur en date du 20 janvier 1994 est nulle.

La requérante conteste également le statut de la SPPSNC aux fins de la requête qu'elle a présentée. Comme cette société n'a pas un droit privé dans l'affaire, la seule façon dont elle pouvait procéder était d'invoquer l'intérêt public. De l'avis de la requérante, les principes énoncés dans l'arrêt *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607, n'ont pas été respectés et la SPPSNC ne devrait pas se voir accorder le statut qu'elle invoque. Sunshine estime que la question soulevée par la SPPSNC est académique, étant donné que l'action vise à annuler les ententes afin de procéder à d'autres évaluations environnementales, ce que Parcs Canada a décidé de faire à tout événement.

LA THÈSE DE L'INTIMÉE (SPPSNC)

La SPPSNC soutient qu'elle a le statut voulu aux fins de l'introduction de sa demande, étant donné que la principale question à trancher dans son action est celle de savoir si Parcs Canada, le directeur et le ministre de l'Environnement ont commis une erreur de compétence en concluant un accord de construction avec Sunshine, en délivrant un permis de coupe de bois en faveur de celle-ci et en approuvant le plan à long terme de 1992 sans avoir d'abord respecté les Lignes directrices PEEE. La SPPSNC demande à la Cour d'ordonner aux intimés représentant le gouvernement fédéral d'examiner pleinement l'ensemble des effets des propositions de Sunshine sur l'environnement. Il ne s'agit pas d'une question académique et elle n'est pas traitée non plus dans l'action de Sunshine, laquelle est peut-être prématurée, étant donné que Parcs Canada n'a pas encore déterminé s'il y a

CPAWS argues that timber harvesting activities associated with the Goat's Eye development proposal will significantly disturb the subalpine forest ecosystems such that it will take more than 300 years for them to recover their pre-disturbance ecological state, if they recover at all. Therefore, the project should be subjected to the EARP Guidelines and environmental assessments. These guidelines do apply, as the 1978 plan was only approved "in principle." Since then, many amendments have been made and as the proposal deals with federal lands, Parks Canada was required to fulfil the requirements of the EARP Guidelines Order before entering into a construction agreement, issuing timber cutting permits, or otherwise approving the proposal.

Goat's Eye is an integral part of Sunshine's long-range development plan and the position taken by CPAWS is that these were indeed proposals and not implementations. CPAWS submits that Parks Canada conducted two separate environmental screenings for the two proposals. The two proposals are integrally related and both were before Parks Canada at the same time and they cannot be separated for the purposes of environmental assessment. By releasing an isolated environmental screening of Goat's Eye development, CPAWS argues that Parks Canada failed to consider the full environmental effect of Sunshine's overall proposal and thus failed to "ensure that the environmental implications of all proposals . . . are fully considered," as required by section 3 of the EARP Guidelines.

CPAWS submits that the construction of an initial phase after a limited assessment may favour approving subsequent phases, even though the overall proposal might have been disapproved had the environmental impacts of all phases been considered together. This issue is clearly explained in Parks Canada's draft environmental screening of the 1992 long-range development proposal:

lieu ou non de délivrer les permis nécessaires à l'exécution du projet.

La SPPSNC soutient que les activités de coupe de bois liées au projet de Goat's Eye perturberont si gravement les écosystèmes de forêts subalpines qu'il leur faudra plus de 300 ans pour recouvrer leur état écologique antérieur, à supposer qu'ils ne le recouvrent jamais. En conséquence, le projet devrait être assujéti aux Lignes directrices PEEE et aux évaluations environnementales. Ces Lignes directrices s'appliquent, car le plan de 1978 n'a été approuvé «qu'en principe». Depuis ce temps, il a fait l'objet de nombreuses modifications et, étant donné que la proposition concerne des terres fédérales, Parcs Canada devait se conformer aux exigences des Lignes directrices PEEE avant de conclure un accord de construction, de délivrer des permis de coupe de bois ou d'approuver la proposition par quelque autre moyen.

Le projet de Goat's Eye fait partie intégrante du plan d'aménagement à long terme de Sunshine et, de l'avis de la SPPSNC, il s'agissait effectivement de propositions et non d'une mise en œuvre. Selon la Société, Parcs Canada a procédé à deux examens préalables distincts à l'égard des deux propositions. Les deux propositions sont étroitement liées entre elles et toutes deux ont été portées à la connaissance de Parcs Canada en même temps et ne peuvent donc être séparées aux fins de l'évaluation environnementale. En demandant une évaluation environnementale à l'égard d'une partie du projet de Goat's Eye, Parcs Canada a omis d'examiner la totalité des effets de la proposition de Sunshine sur l'environnement et a donc omis d'assurer l'examen des «répercussions environnementales de toutes les propositions», comme l'exige l'article 3 des Lignes directrices PEEE.

Selon la SPPSNC, la construction d'une phase initiale après une évaluation partielle peut faciliter l'approbation des phases subséquentes, même s'il est possible que l'ensemble de la proposition ait été désapprouvé dans le cadre d'un examen global des effets de toutes les phases sur l'environnement. Parcs Canada explique clairement cette question dans son examen préalable du projet d'aménagement à long terme de 1992:

It is clear however, that frequently the sum effect of a number of individual developments is different, in both quantity and quality, than the effects of each component in isolation.

This is the case with the Sunshine Village Corporation 1992 development proposal.

On a site by site, or project by project basis, most of the elements of the 1992 plan do not have major impacts. They do, however, contribute to an already significant level of environmental effects. Frequently, the development of one component creates a momentum which lead to other development elsewhere. An example is the construction of lifts and terrain on Goat's Eye which have driven the need to develop new parking lots.

Parks Canada succinctly explained the need to consider cumulative effects:

The importance of including the environmental effects of previous activities, or other activities within the area, has been recognized as increasingly important because of the significance of cumulative effects . . .

To meet the objectives of this Environmental Screening, the potential significance of the environmental impacts which may result from the proposed development must be assessed. The significance of those impacts cannot be determined in isolation, without reference to the existing level of impacts experienced within the ecosystem.

In the June 1993 draft screening of Sunshine's long-range proposal, at page 135, Parks Canada assessed the situation as follows:

Development at Sunshine is an example of incremental development. Approvals given in both 1965 and 1977 included commitments to limit growth, based on the understanding that the acceptable limit to environmental impact had been reached. Subsequent decisions were based on a review of new impacts likely to result from new development, with no reference to the level of environmental impacts which the area already experienced. Although each new development proposal in isolation appeared to be environmentally acceptable, the resulting cumulative effect of all development has created a significant negative environmental impact.

CPAWS argues that if Parks Canada had considered cumulative effects in assessing the potential environmental effects from the Goat's Eye proposal, it is quite likely that it would have determined, on the basis of the evidence before it, that the effects would be "significant" or "unacceptable" (which would have required that the proposal be referred to a

[TRADUCTION] Cependant, il arrive fréquemment que l'effet global d'un certain nombre de projets individuels soit différent, sur les plans quantitatif et qualitatif, des effets de chaque élément examiné séparément.

a C'est le cas de la proposition d'aménagement de 1992 de Sunshine Village Corporation.

b Selon un examen de chaque emplacement ou de chaque projet, la plupart des éléments du plan de 1992 n'ont pas d'effets importants. Toutefois, ils ont ensemble des effets néfastes assez importants sur l'environnement. Bien souvent, la mise en valeur d'un élément du projet crée un *momentum* qui mène à l'exécution d'un autre projet ailleurs. Un exemple réside dans la construction de remonte-pentes et dans l'aménagement d'un terrain à Goat's Eye, qui ont engendré la nécessité d'aménager de nouveaux terrains de stationnement.

c Parcs Canada a expliqué de façon succincte la nécessité d'examiner les effets cumulatifs:

d [TRADUCTION] L'importance croissante d'inclure les effets sur l'environnement des activités antérieures ou d'autres activités poursuivies à l'intérieur de la région a été reconnue, compte tenu de la portée des effets cumulatifs . . .

e Pour atteindre les objectifs de l'examen préalable en matière d'environnement, il faut évaluer la gravité possible des effets pouvant découler de l'aménagement proposé sur l'environnement. La gravité de ces effets ne saurait être examinée de façon isolée, sans tenir compte du niveau existant d'effets reconnus dans l'écosystème.

f À la page 135 du rapport d'examen préalable de juin 1993 concernant la proposition à long terme de Sunshine, Parcs Canada a évalué la situation en ces termes:

g [TRADUCTION] L'aménagement à Sunshine est un exemple de mise en valeur à effets progressifs. Les approbations accordées en 1965 et 1977 comportaient des engagements visant à restreindre la croissance, les parties ayant reconnu que le niveau acceptable d'effets sur l'environnement avait été atteint. Les décisions subséquentes étaient fondées sur l'examen des nouveaux effets susceptibles de découler de nouveaux travaux d'aménagement et ne portaient nullement sur les effets néfastes déjà ressentis dans la région. Même si chaque nouvelle proposition, examinée séparément, semblait acceptable sur le plan de l'environnement, l'ensemble des aménagements ont eu des effets néfastes importants sur l'environnement.

i La SPPSNC soutient que, si Parcs Canada avait examiné les effets cumulatifs lorsqu'elle a évalué les conséquences possibles de la proposition relative à Goat's Eye sur le plan de l'environnement, il aurait probablement jugé, sur la foi des données dont il était saisi, que les effets étaient «importants» ou «inacceptables» (auquel cas il aurait fallu renvoyer la proposi-

review Panel or rejected under section 12 of the EARP Guidelines).

CPAWS also submits that the screening decision failed to consider whether the proposal's potential environmental effects were "insignificant" or whether these effects were "mitigable with known technology." Pursuant to section 12, whether the potential environmental effects of a proposal are significant or are mitigable with known technology, has two different consequences: a finding that the potential effects are mitigable with known technology invokes section 14 of the EARP Guidelines, which requires the department to ensure that necessary mitigation measures are implemented; or a finding that the potential effects are insignificant does not require the department to ensure that mitigation measures are implemented.

CPAWS' position is that not only did Parks Canada and the Superintendent make an error, but the Minister of Environment also erred in approving Sunshine's 1992 long-range development proposal. By giving his approval before the proposal had been subjected to environmental assessment, the Minister directly contravened the requirements of section 3 of the EARP Guidelines and thus also committed an error of jurisdiction.

FEDERAL RESPONDENTS' POSITION

It is the position of the respondents that the EARP Guidelines apply to Sunshine's long-range development plan proposal and to Sunshine's detailed 1992 Goat's Eye proposal. Basically, the 1978 approval was one in principle, in which the then Honourable Hugh Faulkner stated "I cannot overemphasize that approval in principle of the development proposals requires your firm commitment to environmental rehabilitation and protection measures."

The detailed plans or specifications for the Goat's Eye development were put forward in the 1980's. The EARP Guidelines came into effect in 1984,

tion à une commission d'examen ou rejeter la proposition aux termes de l'article 12 des Lignes directrices PEEE).

Toujours d'après la SPPSNC, Parcs Canada ne s'est pas demandé si les risques que comportait la proposition pour l'environnement étaient «minimes» ou s'ils pouvaient être «atténués par l'application de mesures techniques connues». Selon l'article 12, la réponse à cette question peut donner lieu à deux conséquences différentes: s'il est jugé que les effets néfastes possibles peuvent être atténués par l'application de mesures techniques connues, il faudra appliquer l'article 14 des Lignes directrices PEEE, qui prévoit que le ministère responsable doit voir à la mise en application de mesures d'atténuation nécessaires. Par contre, s'il est jugé que les effets possibles sont minimes, le ministère ne sera pas tenu de suivre cette démarche.

De l'avis de la SPPSNC, non seulement Parcs Canada et le directeur ont-ils commis une erreur, mais le ministre de l'Environnement a lui aussi commis une erreur en approuvant la proposition d'aménagement à long terme de 1992 de Sunshine. En donnant son approbation avant que la proposition n'ait fait l'objet d'une évaluation environnementale, le ministre a violé les exigences de l'article 3 des Lignes directrices PEEE et a donc également commis une erreur de compétence.

LA THÈSE DES INTIMÉS REPRÉSENTANT LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Les intimés soutiennent que les Lignes directrices PEEE s'appliquent à la proposition d'aménagement à long terme de Sunshine ainsi qu'à la proposition détaillée de celle-ci concernant Goat's Eye. Fondamentalement, l'approbation de 1978 était une approbation de principe, dans le cadre de laquelle l'honorable Hugh Faulkner a dit ce qui suit: [TRADUCTION] «Je ne saurais trop insister sur le fait que l'approbation de principe à l'égard des propositions d'aménagement nécessite de votre part un engagement ferme quant à l'adoption de mesures de réhabilitation et de protection de l'environnement».

Les plans et devis détaillés relatifs au projet de Goat's Eye ont été présentés au cours des années 1980. Les Lignes directrices PEEE sont entrées en

while the official plan for Goat's Eye was presented in 1992. Since then, public hearings were held and modified proposals were submitted. From that point of view, says the Crown, there is no question that the EARP Guidelines apply. The 1992 Minister's approval stated that it was subject to environmental assessment consistent with the normal planning process.

After the fall permit had expired and pursuant to section 15 of the EARP Guidelines, Parks Canada published a notice concerning the restricted activity permit for the higher elevation forestry clearing. The public response was compiled and Sunshine was advised that Parks Canada would require time to review the comments received. The Crown contends that the Superintendent did not refuse the permit, but only delayed it pending the outcome of the Environmental Assessment Panel. This was done pursuant to the discretionary power of the Superintendent to issue a permit under section 12 of the *National Parks General Regulations* [SOR/78-213].

On January 25, 1994, the Minister responsible for national parks, exercising powers granted to him by section 13 of the EARP Guidelines, determined that public concerns relating to commercial expansion at Sunshine Village within Banff National Park were such that a public review was desirable. Depending on the outcome of this proceeding, expansion proposals for Sunshine Village will be referred to an Environmental Assessment Panel. This Panel would hold public hearings and would specifically address the cumulative effects of the proposals. The respondents believe they should not be compelled to grant the permit pending public review. They add that contracted relationships between Sunshine and Parks Canada do not fetter the discretion of the Superintendent of Banff to withhold further timber cutting permits pending the Panel review.

vigueur en 1984, tandis que le plan officiel concernant le projet de Goat's Eye a été présenté en 1992. Depuis ce temps, des audiences publiques ont été tenues et des propositions modifiées ont été soumises. Sa Majesté soutient que, de ce point de vue, il est indubitable que les Lignes directrices PEEE s'appliquent. Dans l'approbation qu'il a donnée en 1992, le ministre a mentionné qu'elle était assujettie à une évaluation environnementale compatible avec le processus de planification normal.

Après l'expiration du permis relatif aux travaux de l'automne, Parcs Canada a publié, conformément à l'article 15 des Lignes directrices PEEE, un avis concernant le permis restreint relatif à l'abattage des arbres dans la partie supérieure des pentes. Les réponses publiques ont été compilées et Sunshine a été avisée que Parcs Canada aurait besoin de temps pour examiner les commentaires reçus. Sa Majesté soutient que le directeur n'a pas refusé de délivrer le permis, mais a simplement reporté la délivrance jusqu'au résultat de l'examen réalisé par la Commission d'évaluation environnementale. Le directeur a agi ainsi conformément au pouvoir discrétionnaire que lui accorde l'article 12 du *Règlement général sur les parcs nationaux* [DORS/78-213] en matière de délivrance de permis.

Le 25 janvier 1994, le ministre responsable des parcs nationaux, exerçant les pouvoirs que lui accorde l'article 13 des Lignes directrices PEEE, a conclu que les préoccupations du public au sujet de l'agrandissement commercial à Sunshine Village, dans le parc national Banff, rendaient un examen public souhaitable. Selon le résultat de cet examen, les propositions concernant Sunshine Village seront soumises à une Commission d'évaluation environnementale. Cette Commission tiendra des audiences publiques et examinera de façon précise les effets cumulatifs des propositions. Les intimés soutiennent qu'ils ne devraient pas être contraints d'accorder le permis avant l'examen public. Ils ajoutent que les liens contractuels entre Sunshine et Parcs Canada n'atténuent en rien le pouvoir discrétionnaire du directeur de Banff de suspendre la délivrance de permis de coupe supplémentaires pendant l'examen par la Commission.

The respondent Crown submits that the Guidelines define an environmental assessment process with two stages of review. The first stage of the process is an environmental screening or initial assessment to determine whether there may be potentially adverse environmental effects from the proposal. The second stage is a public review by an independent Environmental Assessment Panel. The Minister may refer a proposal to a Panel notwithstanding that the environmental effects of that proposal have been found to be insignificant. The respondents refer to *Canadian Wildlife Federation Inc. v. Canada (Minister of the Environment)*, [1991] 1 F.C. 641 (C.A.), at page 656, where Iacobucci C.J. for the Federal Court Appeal Division ruled that the second stage can be triggered at any time in which the Minister decides that public concern is such that a public review is desirable:

The second stage is a public review process by an independently established Environmental Assessment Panel that can be triggered by (i) the Minister so deciding where public concern indicates a public review is desirable [s. 13] (ii) the proposal being of a type that is on a list that calls for automatic referral to the Minister for public review by a Panel [combined operation of paragraphs 11(b) and 12(b) of EARPGO] and (iii) the initial assessment revealing prescribed circumstances that call for public review by a Panel [ss. 12, 20].

The respondents disagree with Sunshine's opinion that the Guidelines have been met due to the screening decision. A decision under paragraph 12(c) of the EARP Guidelines does not mean that a project can proceed without opportunity for public response to the project under section 15 of the Guidelines, or without the possibility of public concerns being such that a public review by a Panel under section 13 may become desirable. Indeed, section 13 expressly provides that the Minister may weigh public concerns "[n]otwithstanding the determination concerning a proposal made pursuant to section 12."

With respect to the applicant CPAWS, it is the position of the federal respondents that no useful purpose would be served by granting the relief which the group seeks. The decision of the Minister to refer the

Sa Majesté allègue que les Lignes directrices définissent un processus d'évaluation en matière d'environnement qui comporte un examen en deux étapes. La première étape consiste à procéder à un examen préalable ou à une évaluation initiale afin de déterminer si une proposition donnée peut avoir des effets néfastes sur l'environnement. La deuxième étape est un examen public réalisé par une Commission d'évaluation environnementale indépendante. Le ministre peut soumettre la proposition à une commission, même s'il a été jugé que les effets de celle-ci sur l'environnement sont minimales. Les intimés citent l'arrêt *Fédération canadienne de la faune Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1991] 1 C.F. 641 (C.A.), à la page 656, où le juge en chef Iacobucci, s'exprimant au nom de la Cour d'appel fédérale, a statué que la deuxième étape peut être déclenchée en tout temps, lorsque le ministre juge que les préoccupations du public rendent cet examen souhaitable:

Le second palier consiste en un examen public effectué par une commission indépendante, lequel examen public est déclenché (i) par le ministre chaque fois que les préoccupations du public rendent un tel examen souhaitable [article 13 des Lignes directrices], (ii) si la proposition est d'un type compris dans une liste en vertu de laquelle elle est automatiquement soumise au ministre en vue de l'examen public par une commission [effet conjugué des alinéas 11(b) et 12(b) des Lignes directrices] et (iii) si l'évaluation initiale révèle des facteurs qui justifient l'examen public par une commission [articles 12 et 20].

Les intimés ne sont pas d'accord avec Sunshine lorsque celle-ci soutient que les Lignes directrices ont été respectées en raison de la décision relative à l'examen préalable. Une décision fondée sur l'alinéa 12(c) des Lignes directrices PEEB ne signifie pas qu'un projet peut procéder sans que le public n'ait accès à l'information s'y rapportant aux termes de l'article 15 des Lignes directrices ou sans qu'une commission ne tienne un examen public en application de l'article 13, lorsque le ministre juge que les préoccupations du public rendent cet examen souhaitable. Effectivement, l'article 13 prévoit expressément que le ministre peut évaluer les préoccupations du public «nonobstant la détermination des effets d'une proposition faite conformément à l'article 12».

En ce qui a trait à la requérante SPPSNC, les intimés représentant le gouvernement fédéral estiment que l'octroi de la réparation demandée par le groupe ne servirait aucune fin utile. Le renvoi par le

proposal to an Environmental Assessment Panel, which will hold public hearings and examine cumulative effects of the proposals, answers the issues raised by CPAWS. No further useful purpose would be served by granting the relief sought by CPAWS since its action has become moot.

FINDINGS

As a preliminary issue, I will tackle the question of CPAWS' standing to launch its own action. Both Sunshine and the federal respondents are of the opinion that CPAWS' action is moot. The proper test to apply was elaborated by the Supreme Court in *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342, at page 353:

The general principle applies when the decision of the court will not have the effect of resolving some controversy which affects or may affect the rights of the parties. If the decision of the court will have no practical effect on such rights, the court will decline to decide the case. This essential ingredient must be present not only when the action or proceeding is commenced but at the time when the court is called upon to reach a decision. Accordingly, if subsequent to the initiation of the action or proceeding, events occur which affect the relationship of the parties so that no present live controversy exists which affects the rights of the parties, the case is said to be moot.

I must agree with the mootness of CPAWS' proceeding. CPAWS was seeking environmental assessments of Sunshine's project pursuant to the EARP Guidelines. This goal may have been valid at the time the proceedings were initiated, but since Parks Canada has decided to set-up a review Panel to further assess the environmental impacts of the project, the action is no longer necessary. CPAWS's request to invalidate the construction agreement, the timber cutting permit and the approval of the long-range plan can be dealt with in conjunction with the issue as to whether or not the EARP Guidelines applied to those situations, and whether or not they were followed. One must not forget, in any event, that CPAWS has validly been given the standing of respondent in Sunshine's application.

ministre du projet à une Commission d'évaluation environnementale qui tiendra des audiences publiques et examinera les effets cumulatifs des propositions répond aux questions soulevées par la SPPSNC. L'octroi de la réparation que celle-ci demande ne servirait aucune autre fin utile, parce que son recours est devenu théorique.

b CONCLUSIONS

Comme question préliminaire, je déterminerai d'abord si la SPPSNC a le statut nécessaire pour introduire sa propre action. Sunshine et les intimés représentant le gouvernement fédéral estiment que le recours de la SPPSNC est théorique. Le critère qu'il convient d'appliquer a été élaboré par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342, à la page 353:

Le principe général s'applique quand la décision du tribunal n'aura pas pour effet de résoudre un litige qui a, ou peut avoir, des conséquences sur les droits des parties. Si la décision du tribunal ne doit avoir aucun effet pratique sur ces droits, le tribunal refuse de juger l'affaire. Cet élément essentiel doit être présent non seulement quand l'action ou les procédures sont engagées, mais aussi au moment où le tribunal doit rendre une décision. En conséquence, si, après l'introduction de l'action ou des procédures, surviennent des événements qui modifient les rapports des parties entre elles de sorte qu'il ne reste plus de litige actuel qui puisse modifier les droits des parties, la cause est considérée comme théorique.

Je dois reconnaître que la procédure de la SPPSNC est théorique. La Société cherchait à obtenir des évaluations environnementales du projet de Sunshine conformément aux Lignes directrices PEEE. Cet objectif était peut-être valable lorsque l'action a été intentée; cependant, depuis que Parcs Canada a décidé de confier à une commission d'évaluation la tâche d'examiner les effets du projet sur l'environnement, l'action n'est plus nécessaire. La demande de la SPPSNC en vue d'invalider l'accord de construction, le permis de coupe de bois et l'approbation du plan à long terme peut être examinée en même temps que la question de savoir si les Lignes directrices s'appliquaient ou non à ces situations et si elles ont été respectées ou non. En tout état de cause, il faut se rappeler que le statut de la SPPSNC a été reconnu dans la demande de Sunshine.

I would also add as a preliminary issue that Rule 1602(4) of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663 (as enacted by SOR/92-43, s. 19)] prescribes that only one decision may be the object of judicial review in an application, in this case being the Superintendent's refusal or delay of the second permit. Nevertheless, there is involved in the complex issues argued by the parties the question of the application of the EARP Guidelines, which of course include the Minister's decision under section 13 and that, in my view, deserves comment.

I now turn to one of the main issues: the applicability of the 1984 EARP Guidelines to the Goat's Eye project and the long-range plan.

The general principle is that unless it is expressly mentioned, any piece of legislation has no retroactive effect. The Court's decisions in *Naskapi-Montagnais, supra* and *Eastmain, supra* indicate that the EARP Guidelines do not have a retroactive effect on the initial project of 1978. However, since the Guidelines' adoption in 1984, many amendments were made to the original plan; to those, the EARP Guidelines may be said to apply.

Although Sunshine made an initial proposal in 1978, the approval was one in principle which has been upgraded through the years by further specifics of components of the plan. I believe it would be a non-sense for the Minister to approve amendments to a plan in 1992 but have to look at the environmental standards of 1978 before approving it. It was clear throughout the plan's development that environmental standards had to be met. Sunshine even agreed to the screening process pursuant to the EARP Guidelines.

The next step is to look at how these guidelines were applied. In February 1993, the Goat's Eye project went through a screening process with success pursuant to section 12 of the EARP Guidelines. In September of that same year, the parties entered into a construction agreement. On October 7, 1993, a

J'ajouterais également, comme question préliminaire, que, selon la Règle 1602(4) des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., ch. 663 (éditée par DORS/92-43, art. 19)], une seule décision peut faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire, en l'espèce, le refus du directeur de délivrer le deuxième permis ou le retard à le faire. Néanmoins, les questions complexes débattues par les parties concernent l'application des Lignes directrices PEEE, ce qui comprend évidemment la décision que le ministre a prise aux termes de l'article 13, laquelle question mérite à mon avis d'être commentée.

J'en arrive maintenant à l'une des principales questions en litige, soit l'applicabilité des Lignes directrices de 1984 au projet de Goat's Eye et au plan à long terme.

Selon le principe général applicable, sauf mention contraire explicite, aucun texte législatif n'a d'effet rétroactif. Les décisions rendues dans les affaires *Naskapi-Montagnais* et *Eastmain* (précitées) indiquent que les Lignes directrices PEEE ne s'appliquent pas de façon rétroactive au projet initial de 1978. Cependant, depuis l'adoption des Lignes directrices en 1984, le plan initial a fait l'objet de nombreuses modifications; il est donc possible que les Lignes directrices PEEE s'appliquent à ces modifications.

Bien que Sunshine ait présenté une proposition initiale en 1978, l'approbation s'y rapportant était une approbation de principe qui, au fil des années, s'est transformée pour viser certains éléments précis du plan. À mon avis, il ne serait pas logique que le ministre approuve des modifications apportées à un plan en 1992, mais qu'il doive examiner les normes environnementales de 1978 avant de les approuver. Il était clair, tout au long de l'élaboration du plan, que les normes relatives à l'environnement devaient être respectées. Sunshine a même consenti au processus d'examen préalable conformément aux Lignes directrices PEEE.

La prochaine étape consiste donc à examiner la façon dont ces Lignes directrices ont été appliquées. En février 1993, le projet de Goat's Eye a franchi avec succès l'étape de l'examen préalable aux termes de l'article 12 des Lignes directrices PEEE. En septembre de la même année, les parties ont conclu un

restricted activity permit was issued by the Superintendent for the purpose of clearing the ski runs in accordance with the agreement. One can therefore assume that all environmental assessments, dealing with the Goat's Eye project only, had been dealt with before that first permit was issued. The Superintendent must have felt that the plans and the work to be done were adequate. Again, I refer to the Superintendent's powers pursuant to the construction agreement:

1. Complete plans, specifications and descriptions of each component of this project must be submitted to and approved by the Superintendent prior to commencement of construction.

If, in the reasonable opinion of the Superintendent, the plans, specifications and descriptions which have been submitted are inadequate in any way, or would lead to environmental impacts which are unacceptable or unnecessary, or are, in the Superintendent's opinion, not in the best interests of Parks Canada, he may deny approval.

2. No site disturbance or construction of any component of this project may commence on site until a Building Permit has been issued by the Superintendent.

The Superintendent also has the general discretion to issue permits pursuant to section 12 of the *National Parks General Regulations*. But one must assume that once the construction agreement had been entered into, all the environmental concerns had been dealt with. This is what seemed to have been the intent at the July 1991 Goat's Eye Planning Committee; once the environment assessments were passed, the construction agreement was the next step.

The problems for Sunshine started when Parks Canada, purporting to act pursuant to section 15 of the Guidelines, invited comments from the public on the Goat's Eye development project. Section 15 provides:

15. The initiating department shall ensure

(a) after a determination concerning a proposal has been made pursuant to section 12 or a referral concerning the proposal has been made pursuant to section 13, and

(b) before any mitigation or compensation measures are implemented pursuant to section 14,

accord de construction. Le 7 octobre 1993, le directeur a délivré un permis restreint pour permettre le déboisement des pentes de ski conformément à l'accord. Il est donc permis de présumer que toutes les évaluations environnementales concernant le projet de Goat's Eye seulement avaient été faites avant la délivrance de ce premier permis. Le directeur devait nécessairement être d'avis que les plans et les travaux à exécuter étaient appropriés. Je cite à nouveau les pouvoirs conférés au directeur par l'accord de construction:

[TRADUCTION] 1. Des plans complets, devis et descriptions relatifs à chaque composante de ce projet doivent être soumis au directeur et approuvés par celui-ci avant le début des travaux de construction.

Si, de l'avis raisonnable du directeur, les plans, devis et descriptions soumis sont insatisfaisants, d'une façon ou d'une autre, ou risquent d'avoir sur l'environnement des effets néfastes inacceptables ou inutiles ou encore si, de l'avis du directeur, les plans ne sont pas conformes aux intérêts de Parcs Canada, celui-ci pourra refuser de les approuver.

2. Aucune activité susceptible de perturber l'emplacement ou activité de construction d'un élément du projet ne peut être entreprise sur le chantier avant la délivrance d'un permis de construction par le directeur.

Le directeur est également investi du pouvoir discrétionnaire général prévu à l'article 12 du *Règlement général sur les parcs nationaux* en matière de délivrance de permis. Cependant, il faut présumer que, lors de la conclusion de l'accord de construction, toutes les préoccupations liées à l'environnement avaient été examinées. C'est ce qui semblait avoir été envisagé lors de la réunion que le comité de planification de Goat's Eye a tenue en juillet 1991; dès la fin des évaluations environnementales, l'accord de construction devait être signé.

Les problèmes de Sunshine ont débuté lorsque Parcs Canada, invoquant l'article 15 des Lignes directrices, a demandé des commentaires au public au sujet du projet de Goat's Eye. Voici le texte de l'article 15:

15. Le ministère responsable doit s'assurer

a) après qu'une détermination sur les effets d'une proposition a été faite conformément à l'article 12 ou après qu'une proposition a été soumise au Ministre conformément à l'article 13, et

b) avant la mise en application de mesures d'atténuation et d'indemnisation conformément à l'article 14,

that the public have access to the information on and the opportunity to respond to the proposal in accordance with the spirit and principles of the *Access to Information Act*.

Contrary to Parks Canada's actions, section 15 does not impose thirty-day deadlines nor does it request Parks Canada to put up notices inviting responses. Public information sessions concerning the long-range plan were held in December of 1992 after the then Minister Charest approved the plan of which the Goat's Eye project was part. Specific to the Goat's Eye project, the screening process under section 12 was approved in February of 1993. This approval included that no "formal public consultation" was necessary.

Section 15 seems to seek public opinion for "proposals." If the Goat's Eye project, which had passed all the standards pursuant to section 12 of the EARP Guidelines, was considered a "proposal," why was the section 15 requirement for public notice not dealt with before the construction agreement was entered into in September of 1993 or before the timber cutting permit was granted in October of 1993?

Assuming all the time that EARP Guidelines were still applicable, the section 15 requirement should have kicked in once the section 12 approval of the Goat's Eye project was decided in February of 1993. This was not done until nearly a year later when the Goat's Eye programme was already being implemented. No doubt that in the meantime, Parks Canada, under the construction agreement and its regulations, maintained its discretion to grant the necessary permits, but in the circumstances, such discretion was to be exercised reasonably and pursuant to procedural fairness.

I appreciate that contractual agreements do not vitiate any powers or jurisdiction granted to Parks Canada pursuant to its statute or regulations, but once the construction agreement was entered into and the timber cutting permit was issued, Sunshine was no longer dealing with a Goat's Eye "proposal," but rather with the "implementation" of its project while waiting for the second permit to be issued. Section 15 deals with "proposal" which I do not believe the

que le public a accès à l'information concernant cette proposition conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Contrairement à ce qu'a fait Parcs Canada, l'article 15 n'impose pas un délai de trente jours ni n'exige de Parcs Canada qu'il publie des avis en vue d'obtenir des réponses. Les séances d'information publiques concernant le plan à long terme ont eu lieu en décembre 1992, après l'approbation par le ministre Charest du plan dont le projet Goat's Eye faisait partie. En février 1993, le processus d'examen préalable concernant spécifiquement le projet Goat's Eye a été approuvé. Selon cette approbation, «aucune consultation publique officielle» n'était nécessaire.

L'accès du public à l'information aux termes de l'article 15 semble s'appliquer aux propositions. Si le projet de Goat's Eye, qui avait franchi avec succès la première étape aux termes de l'article 12 des Lignes directrices PEEE, était considéré comme une proposition, pourquoi l'avis public exigé par l'article 15 n'a-t-il pas été donné avant la conclusion de l'accord de construction en septembre 1993 ou avant l'octroi du permis de coupe en octobre de la même année?

Si l'on suppose que les Lignes directrices PEEE s'appliquaient toujours, l'exigence prévue à l'article 15 aurait dû être respectée dès que le projet de Goat's Eye a été approuvé en février 1993 conformément à l'article 12. Cependant, la démarche prévue à l'article 15 n'a été entreprise que près d'un an plus tard, alors que le programme de Goat's Eye était déjà en cours. Il est bien certain que, dans l'intervalle, Parcs Canada conservait, conformément à l'accord de construction et à son règlement, le pouvoir discrétionnaire d'accorder les permis nécessaires; toutefois, dans les circonstances, ce pouvoir discrétionnaire devait être exercé de façon raisonnable et équitable sur le plan de la procédure.

J'admets que les ententes n'amulent pas les pouvoirs ou la compétence que Parcs Canada possède en vertu de sa loi habilitante ou du règlement d'application de celle-ci; cependant, une fois l'accord de construction conclu et une fois le permis de coupe de bois délivré, le projet de Goat's Eye n'en était plus à l'étape de «proposition», mais plutôt à l'étape de «mise en œuvre» pendant la période d'attente précédant la délivrance du deuxième permis. L'article 15

Goat's Eye project was in this case. "Proposal" is defined in the Guidelines as follows:

2. . . .

"proposal" includes any initiative, undertaking or activity for which the Government of Canada has a decision making responsibility.

It would seem to me that by entering into a construction agreement and granting a timber cutting permit for the lower part of the ski runs, that the Government had already made a decision and was no longer dealing with a proposal. The agreement was under way and being implemented. I do not understand what initiated a section 15 notice at the time it was done, although I am quite aware that public information and response had been an ongoing process since the birth of the project in 1978.

For the Superintendent to rely on the public responses to refuse the second permit to Goat's Eye project was a jurisdictional error, since there was no longer a "proposal" to deal with. I would therefore conclude that the Superintendent's decision to rely on such response, in the circumstances, was an error subject to judicial review. I would add, however, that any public response to the other components of long-range plan might still be acceptable since that plan is still in the "proposal" stage, having not gone through any screening process or preliminary environmental assessments.

Notwithstanding Park Canada's wide discretionary power to grant or refuse timber cutting permits, courts have established that such a decision can be reviewed in cases where there has been a violation of principles of natural justice. To follow these principles is a duty that rests upon every public authority making administrative decisions: *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643. According to *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at page 557, a legitimate expectation of a certain outcome is part of procedural fairness. This ground applies where the applicant could reasonably expect that a regular practice would continue: *National Anti-Poverty Organization v. Canada (Attorney General)*, [1989] 3 F.C. 684

concerne les «propositions» et, à mon avis, le projet de Goat's Eye n'était pas une proposition à ce moment-là. Une «proposition» est définie comme suit dans les Lignes directrices:

^a 2. . . .

«proposition» S'entend en outre de toute entreprise ou activité à l'égard de laquelle le gouvernement du Canada participe à la prise de décisions.

^b

À mon avis, en concluant un accord de construction et en délivrant un permis de coupe de bois à l'égard des pentes de ski inférieures, le gouvernement avait déjà pris une décision et n'était plus devant une proposition. L'accord était en cours d'exécution. J'ignore ce qui a déclenché la publication d'un avis aux termes de l'article 15 à ce moment-là, mais je sais pertinemment que le public a été constamment informé depuis la naissance du projet en 1978.

^d

En se fondant sur les réponses du public pour refuser de délivrer le deuxième permis à l'égard du projet de Goat's Eye, le directeur a commis une erreur de compétence, car il n'était plus devant une «proposition». J'en viendrais donc à la conclusion qu'en se fondant sur cette réponse, le directeur a commis, dans les circonstances, une erreur susceptible de révision par les tribunaux. J'ajouterais toutefois que l'attente d'une réponse du public à l'égard des autres éléments du projet du plan à long terme pourrait encore être acceptable, puisque ce plan en est encore au stade de «proposition», n'ayant pas encore franchi l'étape de l'examen préalable ou de l'évaluation initiale.

^g

Malgré le large pouvoir discrétionnaire que Parcs Canada possède en matière d'octroi ou de refus de permis de coupe de bois, les tribunaux ont statué que cette décision peut être révisée lorsque les principes de justice naturelle ont été violés. Toute autorité publique qui prend des décisions de nature administrative est tenue de se conformer à ces principes: voir l'affaire *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643. Selon l'arrêt *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, à la page 557, l'attente légitime d'un certain résultat fait partie de l'équité sur le plan de la procédure. Ce motif s'applique lorsque le requérant pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'une pratique régulière soit suivie: voir l'arrêt

(C.A.), at page 708. Having signed a construction agreement and having been issued a first timber cutting permit, it is quite reasonable to conclude that the applicant could reasonably expect that the second permit would be granted. This is further supported by the fact that the Superintendent and representatives of Sunshine met to discuss the next steps of the construction programme while waiting for the second permit to be issued.

Before discussing the issue of possible remedies, however, I should make a few comments on what appears to me to be a double-whammy directed at Sunshine Village.

First of all, section 5 of the EARP Guidelines provides as follows:

5. (1) Where a proposal is subject to environmental regulation, independently of the Process, duplication in terms of public reviews is to be avoided.

(2) For the purpose of avoiding the duplication referred to in subsection (1), the initiating department shall use a public review under the Process as a planning tool at the earliest stages of development of the proposal rather than as a regulatory mechanism and make the results of the public review available for use in any regulatory deliberations respecting the proposal. [Underline mine.]

It seems to me that such is a guideline which the federal respondents might not have followed. Sunshine's proposal has been on the Minister's desk since 1978 when the proposal was approved in principle. Since then, and up until the refusal to grant a second permit in January 1994, proposals and modifications were subjected to many stages before implementation: development agreements, environmental assessments under the EARP Guidelines, public consultations, and finally a construction agreement with strict conditions imposed on Sunshine, such as daily surveillance of all operations.

In accordance with this construction agreement, Sunshine's programme became operational with the issuance of a permit to clear the lower portion of the

Organisation nationale anti-pauvreté c. Canada (Procureur général), [1989] 3 C.F. 684 (C.A.), à la page 708. Étant donné qu'un accord de construction avait été signé et qu'un premier permis de coupe de bois avait été délivré, la requérante était raisonnablement en droit de s'attendre à ce que le deuxième permis soit aussi délivré. En outre, le directeur et des représentants de Sunshine se sont rencontrés pour discuter des prochaines étapes du programme de construction en attendant la délivrance du deuxième permis.

Toutefois, avant d'aborder la question des réparations possibles, j'aimerais formuler quelques commentaires au sujet du double fardeau qui semble être imposé à Sunshine Village.

D'abord, l'article 5 des Lignes directrices PEEE prévoit ce qui suit:

5. (1) Si, indépendamment du processus, le ministère responsable soumet une proposition à un règlement sur l'environnement, il doit veiller à ce que les examens publics ne fassent pas double emploi.

(2) Pour éviter la situation de double emploi visée au paragraphe (1), le ministère responsable doit se servir du processus d'examen public comme instrument de travail au cours des premières étapes du développement d'une proposition plutôt que comme mécanisme réglementaire, et rendre les résultats de l'examen public disponibles aux fins des délibérations de nature réglementaire portant sur la proposition. [C'est moi qui souligne.]

Il me semble qu'il s'agit là d'une ligne directrice que les intimés représentant le gouvernement fédéral n'ont peut-être pas suivie. La proposition de Sunshine était sur le bureau du ministre depuis 1978 lorsqu'elle a été approuvée en principe. Depuis ce temps, et jusqu'au refus d'accorder un deuxième permis en janvier 1994, les propositions et les modifications s'y rapportant ont fait l'objet de plusieurs mesures avant leur mise à exécution: ententes de mise en œuvre, évaluations environnementales sous le régime des Lignes directrices PEEE, consultations publiques et, finalement, accord de construction comportant des conditions strictes à l'endroit de Sunshine, notamment la surveillance quotidienne de toutes les activités.

Conformément à l'accord de construction, le programme de Sunshine est devenu opérationnel lors de la délivrance d'un permis d'abattage des arbres se

mountain during the period from October 7 to November 15, 1993.

I have already recited what happened when CPAWS challenged the validity of the construction agreement on the grounds that proper environmental assessments under the EARP Guidelines had not been conducted. Purporting to act pursuant to section 15 of the Guidelines, Parks Canada initiated a public consultation process. The result is well known: the construction programme was halted, Parks Canada delayed the issuance of any further permits in order to study the public's responses and, as if by sheer coincidence, the Minister, pursuant to section 13, ordered a public review by a Panel.

Referring now to section 5 of the Guidelines, to what extent has there been duplication of the review process? Parks Canada, under its enabling statute, the *National Parks Act*, R.S.C., 1985, c. N-14, exercises extensive control and management of national parks. Under section 4, national parks of Canada are dedicated to the people of Canada for their benefit, education and enjoyment. In subsection 5(1.2) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 39, s. 3], it is stipulated that the 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." In subsection 5(1.4) [as am. *idem*], opportunities are to be provided for public participation at the national, regional and local levels in the development of parks policy and management plans. Finally, under section 7 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28, s. 359, Sch., Item 7; (4th Supp.), c. 39, s. 5; S.C. 1991, c. 24, s. 51, Sch. III, Item 9; 1992, c. 47, s. 84, Sch., Item 8], the Governor in Council may make regulations for the preservation, control and management of the parks and specifically, the protection of the flora, fauna, fish, soil, waters, fossils, natural features, air quality and cultural, historical and archeological resources comprised in some three dozen heads of regulatory powers. These powers are so extensive that they enabled some 160 separate orders in council to be enacted. The list and sub-lists alone of these regulations take up a dozen pages.

trouvant sur les pentes inférieures de la montagne du 7 octobre au 15 novembre 1993.

J'ai déjà mentionné ce qui était survenu lorsque la SPPSNC a contesté la validité de l'accord de construction au motif que les évaluations environnementales exigées par les Lignes directrices PEEE n'avaient pas été faites. Invoquant l'article 15 des Lignes directrices, Parcs Canada a entrepris un processus de consultation publique. Le résultat est bien connu: le programme de construction a été interrompu, Parcs Canada a reporté la délivrance de permis supplémentaires afin d'étudier les réponses du public et, comme par hasard, le ministre a ordonné un examen public par une commission conformément à l'article 13.

En ce qui a trait à l'article 5 des Lignes directrices, on peut se demander dans quelle mesure il y a eu répétition du processus d'examen. Selon la *Loi sur les parcs nationaux*, L.R.C. (1985), ch. N-14, les parcs nationaux sont placés sous l'autorité de Parcs Canada. L'article 4 prévoit que les parcs nationaux sont créés à l'intention du peuple canadien afin que celui-ci puisse les utiliser pour son plaisir et l'enrichissement de ses connaissances. Selon le paragraphe 5(1.2) [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 39, art. 3], «il importe en premier lieu de préserver l'intégrité écologique et, à cette fin, de protéger les ressources naturelles», en ce qui concerne le zonage du parc et l'utilisation par les visiteurs. Selon le paragraphe 5(1.4) [mod., *idem*], la participation du public, à l'échelle nationale, régionale et locale, à l'élaboration de la politique et des plans de gestion des parcs doit être favorisée. Enfin, l'article 7 [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 28, art. 359, ann., item 7; (4^e suppl.), ch. 39, art. 5; L.C. 1991, ch. 24, art. 51, ann. III, item 9; 1992, ch. 47, art. 84, ann., item 8] permet au gouverneur en conseil de prendre des règlements concernant la préservation, la surveillance et l'administration des parcs, notamment la protection de la flore, de la faune, du poisson, du sol, des eaux, des fossiles, de la topographie, de la qualité de l'air et des ressources culturelles, historiques et archéologiques; tous ces pouvoirs sont décrits dans quelque trois douzaines d'alinéas et sont tellement étendus qu'ils ont permis l'adoption de quelque 160 décrets différents. La liste et les sous-listes de ces règlements à elles seules remplissent une douzaine de pages.

What strikes me as very odd in this whole affair is the number of thresholds an applicant must cross before any residual discretion to the Minister pursuant to section 13 of the EARP Guidelines becomes exhausted. The Guidelines speak of proposals. These proposals cannot remain in limbo and left to ministerial discretion for all times. Sooner or later, a proposal, as in the case before me, is made to the initiating department of government, herein Parks Canada. The general proposal was originally accepted in principle in 1978. Some of the proposals were implemented in the 1980's and notwithstanding the absence at that time of the more formal or general requirements contained in the EARP Guidelines, it seems evident to me that what was implemented was in full compliance with the extreme control requirements imposed by Parks Canada pursuant to its statutory obligations to do so. Once the necessary licenses and permits from Parks Canada have been issued, I fail to see clearly how the applicant's proposal can still be a proposal in regards to Goat's Eye Mountain, and thereby giving authority to the Minister to order a stop to everything and have the whole issue, including Goat's Eye Mountain, be the subject of a public review by a Panel.

In assessing the environmental impact of development of that mountain, Parks Canada adhered to the EARP Guidelines. Further, it found that the development complied with paragraph 12(c) of the Guidelines and that the possible adverse environmental effects were insignificant or mitigable with known technology. Now no one could question the credibility of their finding. If any institution knows anything about environmental impacts, it is Parks Canada which, for decades, has not only had the knowledge and expertise, but more, the statutory duty to ensure the ecological and environmental sanctity of national parks in general and Banff National Park in particular.

If public policy calls for increasing awareness of environmental concerns, it may be said that the situation of Sunshine Village becomes one of meeting a

Ce qui me semble très étrange dans toute cette histoire, c'est le nombre de paliers qu'une partie requérante doit franchir avant que le pouvoir discrétionnaire résiduel dont le ministre est investi en vertu de l'article 13 des Lignes directrices PEEE ne soit épuisé. Les Lignes directrices s'appliquent à des propositions. Ces propositions ne peuvent rester dans le vide et être assujetties indéfiniment au pouvoir discrétionnaire du ministre. Tôt ou tard, une proposition, comme c'est le cas en l'espèce, est présentée au ministère responsable du gouvernement, en l'occurrence, Parcs Canada. La proposition générale a initialement été acceptée en principe en 1978. Quelques-unes des propositions ont été mises en œuvre pendant les années 1980 et, malgré l'inexistence, à l'époque, des exigences plus formelles ou générales des Lignes directrices PEEE, il me semble évident que cette mise en œuvre respectait pleinement les exigences très strictes que Parcs Canada avait imposées en matière de contrôle, comme il devait le faire en vertu de sa loi habilitante. Une fois que les permis nécessaires ont été délivrés par Parcs Canada, je ne puis comprendre comment la proposition de la requérante peut encore être une proposition en ce qui a trait au projet de Goat's Eye Mountain, ce qui autoriserait le ministre à ordonner l'arrêt de tous les travaux et à demander l'examen de l'ensemble du projet, y compris celui de Goat's Eye Mountain, par une commission.

Lorsqu'il a évalué les effets de l'aménagement de cette montagne sur l'environnement, Parcs Canada s'est conformé aux Lignes directrices PEEE et a constaté par la suite que l'aménagement respectait l'alinéa 12c) des Lignes directrices et que les effets néfastes que la proposition pouvait avoir sur l'environnement étaient minimes ou pouvaient être atténués par l'application de mesures techniques connues. Personne ne pouvait douter de la crédibilité de cette conclusion. S'il existe une institution connaissante en la matière, c'est bien Parcs Canada qui, pendant des décennies, avait non seulement les connaissances et la compétence nécessaires pour assurer la protection écologique et environnementale des parcs nationaux, notamment le parc national Banff, mais devait le faire selon la loi.

Sunshine Village doit, semble-t-il, faire les frais de la sensibilisation accrue qu'exige l'intérêt public à l'égard des préoccupations environnementales en se

hydra-headed approval and control system where the initiating department may, as the evidence discloses, apply either head to do what ostensibly it is legally authorized to do. The caveat to this, of course, is that the Guidelines set up a system of environmental controls over proposals whereby Parks Canada's regulatory process involves both proposal and implementation. Once a component of an overall proposal has been approved and such component has crossed all the necessary thresholds, it seems to me that the powers of both regulators under either EARP or Parks Canada have been exhausted, the residual implementation control being, as in the case before me, left to the highly rigid regulatory functions of Parks Canada.

Of course, my view of the matter is also buttressed by references to section 8 of the Guidelines which says that the Guidelines apply to a regulatory body only if there is no legal impediment to or duplication resulting from the application of the Guidelines. If one should compare the Guidelines requirements to those imposed under the *National Parks Act*, it becomes abundantly clear that the environmental and ecological controls exercisable by Parks Canada are not only a duplication of the processes under the Guidelines, but are as well far more pervasive. It is also clear that where the Guidelines refer to proposals only, Parks Canada regulations touch upon every proposal and every narrow and singular aspect of implementation.

In my respectful view, the provisions of both section 5 and section 8 of the Guidelines are there for a purpose. They are there to avoid multiple re-hashing of proposals, especially when an initiating department, like Parks Canada, has more than the necessary clout to look into and regulate every single aspect of ecological and environmental concerns.

Admittedly, subsection 5(2) provides for a public review under the Guidelines, but this is restricted to use as a planning tool in the earliest stages of devel-

pliant à un système d'approbation et de contrôle pluraliste dont le ministère responsable peut, comme la preuve l'indique, utiliser l'un ou l'autre des organes pour faire ce qu'il est légalement autorisé à faire. Il est vrai, bien entendu, que les Lignes directrices créent un système de mesures de contrôle environnemental à l'égard des propositions, tandis que le processus de réglementation de Parcs Canada touche à la fois les propositions et la mise en œuvre. Une fois qu'un élément d'une proposition globale a été approuvé et qu'il a franchi tous les paliers nécessaires, il me semble que les pouvoirs des deux autorités de réglementation, qu'il s'agisse des pouvoirs découlant des Lignes directrices PEEE ou des pouvoirs de Parcs Canada, ont été épuisés, le contrôle résiduel de la mise en œuvre étant laissé, comme c'est le cas en l'espèce, à Parcs Canada, conformément aux fonctions de réglementation très strictes dont il est investi.

Bien entendu, je me fonde également sur l'article 8 des Lignes directrices qui énonce que celles-ci ne s'appliquent à un organisme de réglementation que si aucun obstacle juridique ne l'empêche ou s'il n'en découle pas de chevauchement des responsabilités. D'après une comparaison entre les exigences découlant des Lignes directrices et celles qui sont imposées en application de la *Loi sur les parcs nationaux*, les mesures de contrôle que Parcs Canada peut prendre sur le plan de l'environnement et de l'écologie constituent non seulement une répétition des démarches prévues dans les Lignes directrices, mais vont également beaucoup plus loin. En outre, alors que les Lignes directrices renvoient aux propositions seulement, les règlements de Parcs Canada touchent chaque proposition et chacun des éléments de leur mise en œuvre.

À mon avis, les articles 5 et 8 des Lignes directrices n'ont pas été rédigés inutilement. Ils visent à éviter les remaniements multiples des propositions, notamment lorsqu'un ministère responsable comme Parcs Canada possède plus que le pouvoir nécessaire pour examiner et réglementer chaque aspect des préoccupations écologiques et environnementales.

Il est vrai que le paragraphe 5(2) prévoit un examen public sous le régime des Lignes directrices, mais cet examen doit être utilisé uniquement comme

opment of a proposal. Whatever interpretation difficulty one might have with this subsection, the same cannot be said of the explicit provision found in section 8. This section clearly states that the Guidelines do not apply to a regulatory body if duplication would result from the application of the Guidelines. I should conclude that such is the situation with respect to Goat's Eye Mountain.

I need not elaborate further on that approach to that aspect of the case before me. Admittedly, an environmental assessment of the Goat's Eye proposal was made under the Guidelines. What is done is done. Having found, however, that the proposal met the test, that a construction agreement was duly executed, that an initial implementation was carried out, I fail to see where any further impediment under the Guidelines may be raised at this time.

To argue a contrary position, in my view, would mean that whichever way the winds of politics might blow, any proposal is subject at all stages of any development programme to a regulatory guillotine: should a proposal be approved under the EARP Guidelines, and the regulatory body, Parks Canada, acts in conformity with it and issues implementation authorizations necessary for it under its own regulatory process, the way would still be open for the exercise of ministerial discretion under section 13. Perhaps there are other provisions under Parks Canada regulations to order a public review or otherwise postpone the implementation, but with respect, section 13 would not be one of them.

In my view, public concerns over environmental issues should not be made a matter of whim by anyone purporting to act under the authority of either the EARP Guidelines or the authority of the *National Parks Act* and its large volume of regulations. It would mean that no matter the many processes to which an applicant must submit, there is no finality to any proposal. This is especially relevant when dealing with a development which is planned not in rela-

instrument de travail au cours des premières étapes du développement d'une proposition. Si cette disposition peut donner lieu à des problèmes d'interprétation, on ne peut en dire autant de l'article 8, dont le libellé est clair. Il énonce en toutes lettres que les Lignes directrices ne s'appliquent pas à un organisme de réglementation s'il en découle un chevauchement des responsabilités. À mon sens, c'est le cas du projet de Goat's Eye Mountain.

Il ne m'apparaît pas nécessaire de commenter plus longuement cet aspect de la cause. Il est admis qu'une évaluation des effets de la proposition de Goat's Eye sur l'environnement a été faite sous le régime des Lignes directrices. Ce qui est fait est fait. Toutefois, étant donné que la proposition a franchi avec succès l'évaluation, qu'un accord de construction a été signé en bonne et due forme et que des travaux ont déjà été exécutés, je ne vois pas pourquoi un autre obstacle fondé sur les Lignes directrices pourrait être soulevé à ce moment-ci.

À mon avis, soutenir le contraire équivaudrait à dire que, quel que soit le côté où les vents de la politique soufflent, toute proposition risque, à un moment ou l'autre du programme de développement, de tomber sous le couperet des autorités de réglementation: si une proposition est approuvée aux termes des Lignes directrices PEEB et que l'organisme de réglementation, Parcs Canada, se conforme à cette approbation et délivre les autorisations nécessaires à la mise en œuvre conformément à ses propres règlements, l'évolution du projet pourrait encore être freinée suivant l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre en vertu de l'article 13. Les règlements de Parcs Canada renferment peut-être d'autres dispositions permettant d'ordonner un examen public ou de retarder la mise en œuvre; cependant, à mon humble avis, l'article 13 ne fait pas partie de ces dispositions.

À mon sens, les préoccupations du public au sujet des questions liées à l'environnement ne devraient pas pouvoir servir de simple prétexte fantaisiste à toute personne qui prétend agir sous l'autorité des Lignes directrices PEEB ou de la *Loi sur les parcs nationaux* et de ses nombreux règlements. Si tel était le cas, cela signifierait que, malgré les nombreuses démarches auxquelles une partie requérante doit se soumettre, une proposition demeurera toujours une

tion to a wilderness area or to carve out some commercial use from pristine parks territory, but is earmarked for an area which has been specially "designated" under the *National Parks Act* Schedule as a recreational ski area.

It might not be untoward to observe that for Sunshine Village Corporation, its capital as well as the viability of its operations are always at risk. Admittedly, the risk is enhanced by reason of the fact that it must operate in a highly controlled area and the issue of public interest will be a constant throughout. In my view, however, the expensive processes imposed on the developer to ensure that the public interest is respected have been going on for many years, and it is clear that development plans for Goat's Eye Mountain have been known to the public for a considerable time. Parks Canada's own witness, as I have earlier mentioned, provided evidence giving full support to that fact. While, of course, a court cannot question ministerial discretion for public interest purposes, the discretion must nevertheless be exercised according to law.

I might briefly refer in this respect to *Curragh Resources Inc. v. Canada (Minister of Justice)*, [1993] 3 F.C. 729, where the Federal Court of Appeal ruled that notwithstanding the regulatory process involving the Yukon Territory Water Board, there was superadded the more generic environmental control under EARP which enabled the Minister involved to add further conditions to that particular proposal. At that stage, however, the whole Curragh Resources project was at the "proposal" stage. I suggest, however, that once a proposal has been cleared, the purely regulatory process, as in the case of Parks Canada, takes over and that is the limit of any competence or authority available under the EARP Guidelines.

Any contrary proposition, in my respectful view, becomes merely a matter of a purported exercise of ministerial discretion which has no foundation in law.

proposition. Cet argument vaut spécialement pour un projet qui concerne, non pas l'exploitation d'un site naturel ou l'utilisation commerciale d'un territoire vierge d'un parc, mais plutôt la mise en valeur d'une région qui a été spécialement «désignée», aux termes de l'annexe de la *Loi sur les parcs nationaux*, comme zone de ski récréatif.

Il convient de rappeler que les investissements et la viabilité des activités de Sunshine Village Corporation sont toujours en jeu. Il est vrai que le risque est accru du fait que l'entreprise doit agir dans une région fortement contrôlée et que la question de l'intérêt public devra constamment être examinée. Toutefois, j'estime que les démarches coûteuses qui sont imposées au promoteur pour assurer le respect de l'intérêt public ont été suivies pendant de nombreuses années et il est évident que le public est au courant depuis longtemps des plans de développement concernant le Goat's Eye Mountain. Comme je l'ai déjà mentionné, le propre témoin de Parcs Canada était tout à fait d'accord sur ce point. Bien qu'un tribunal ne puisse évidemment mettre en doute le pouvoir discrétionnaire d'un ministre à des fins liées à l'intérêt public, ce pouvoir discrétionnaire doit néanmoins être exercé conformément à la loi.

Sur ce point, j'aimerais citer l'arrêt *Curragh Resources Inc. c. Canada (Ministre de la Justice)*, [1993] 3 C.F. 729, où la Cour d'appel fédérale a statué que, malgré le processus de réglementation touchant l'Office des eaux du territoire du Yukon, le ministre concerné était autorisé à ajouter d'autres conditions à cette proposition conformément au pouvoir de contrôle supplémentaire qui est prévu dans les Lignes directrices PEEE. Cependant, l'ensemble du projet de Curragh Resources en était encore au stade de proposition à ce moment. À mon avis, lorsqu'une proposition a été acceptée, le processus purement réglementaire s'applique, comme dans le cas de Parcs Canada, et c'est là la limite de la compétence ou du pouvoir pouvant être invoqué aux termes des Lignes directrices PEEE.

Toute proposition contraire aurait pour effet d'approuver l'exercice d'un pouvoir ministériel discrétionnaire qui n'est pas fondé en droit.

In December 1993, after it had not only entered into a construction agreement with Sunshine Village, but had also furthered the implementation of the Goat's Eye proposal by issuing the necessary implementation permits, Parks Canada decided, for what had been the third time, to initiate further public consultations. The evidence is silent as to what provoked Parks Canada to do this. The evidence is also silent on what pushed the Minister to order a public review by a Panel. All I can say is that by that time, the Goat's Eye component had long gone past the "proposal" stage and was now subject only to the regulatory authority of Parks Canada. At that stage, it is my opinion that any authority under section 13 had been exhausted.

I must now make another observation. The CPAWS' argument is that the environmental concerns over the whole development proposal approved by the Minister in 1978 and later approved again by another minister in 1992, cannot be studied in the context of any individual component of the proposal. According to CPAWS, an environmental assessment of an individual component cannot provide the whole answer, as the cumulative or incremental effect of component A added to component B, etc., might create a total environmental impact otherwise unpredictable or unforeseen on a component by component approach. There might be merit in this, but whatever cumulative effect component B might have on component A and so on with component C is a matter to be resolved as each programme approaches the actual development stage. The risk is with the developer in that respect. The clout left to the initiating department would assure everyone, in my view, that environmental concerns within the context of the Parks Canada Regulations could be addressed and respected. That the results might not meet the interests of environmental groups or of Sunshine Village is another matter altogether.

CONCLUSION

No comments or observations I have made in these reasons are meant to cast a critical eye on the conduct of Parks Canada. The Court takes judicial notice of the pull and tug of competing forces associated with any proposal or development plan in Banff National Park, which imposes on Parks Canada a balancing act

En décembre 1993, après avoir conclu un accord de construction avec Sunshine Village et facilité la mise en œuvre de la proposition de Goat's Eye en délivrant les permis nécessaires, Parcs Canada a décidé, pour la troisième fois, d'entreprendre d'autres consultations publiques. La preuve n'indique pas la raison pour laquelle Parcs Canada a décidé d'agir ainsi. Elle n'indique pas non plus ce qui a incité le ministre à ordonner un examen public par une commission. Tout ce que je peux dire, c'est que, à cette date, le projet de Goat's Eye n'était plus une «proposition» depuis longtemps et était assujéti uniquement au pouvoir de réglementation de Parcs Canada. À ce stade, tout pouvoir découlant de l'article 13 avait été épuisé.

Par ailleurs, la SPPSNC soutient que les préoccupations environnementales liées à l'ensemble de la proposition que le ministre avait initialement approuvée en 1978 et qu'un autre ministre a approuvée en 1992 ne peuvent être étudiées de façon isolée. Selon la Société, une évaluation environnementale d'une partie séparée du projet ne peut donner une réponse complète, car les effets cumulatifs des éléments A, B, etc. peuvent créer des répercussions globales qui étaient autrement imprévisibles ou qui ne pouvaient être prévues de façon individuelle. Cet argument est peut-être bien fondé; toutefois, la détermination des effets cumulatifs de l'élément B sur l'élément A et ainsi de suite doit avoir lieu lorsque chaque programme est sur le point d'atteindre l'étape de développement proprement dite. Le risque appartient au promoteur à cet égard. À mon avis, le pouvoir que possède le ministre responsable assurerait l'examen et le respect des préoccupations environnementales conformément au Règlement de Parcs Canada. Il se peut que les résultats aillent à l'encontre des intérêts des groupes voués à la protection de l'environnement ou de Sunshine Village, mais c'est là une autre question.

CONCLUSION

Les commentaires que j'ai formulés dans les présents motifs ne se veulent pas une critique à l'endroit de Parcs Canada. La Cour est consciente de la lutte que se livrent des forces opposées au sujet de toute proposition ou plan de développement touchant le Parc national Banff, ce qui impose à Parcs Canada

requiring constant and delicate handling. As far as Sunshine Village is concerned, no complaint was voiced that throughout the several years of gestation leading to a kind of still-birth, the give and take experienced by both parties was not one based on mutual understanding of their respective interests.

Nevertheless, Parks Canada must still conduct its affairs according to law. All the more must it do so when its statutory and regulatory powers are so extensive as to touch upon every single element of human conduct within the Park's boundaries. Involved in all of this, of course, is the constant preoccupation with the public interest, recognizing that as in the case before me, public interest considerations must be applied in respect of a particular plan or proposal. There is also imposed on such a public authority as Parks Canada the concomitant duty to have respect for undertakings, to exercise fairness and maintain an even-handed approach in its multifarious dealings with all its residents.

I am fully aware, as is made clear from the evidence before me, that the parallel dispositions of the EARP Guidelines and Parks Canada Regulations should leave many to wonder as to which ones might apply in any particular case, the Guidelines themselves being less than a clear imposition of what a "proposal" and a "process" are all about.

Nevertheless, I have found that whether or not the EARP Guidelines apply, these have been complied with and there is no residual power under section 13. I have also found that the Superintendent's decision in refusing a second permit should be quashed. Admittedly, Parks Canada's statutory and regulatory powers over all fields of activity being largely discretionary, Sunshine Village might very well have to run through an extremely tight slalom flush, as it were, only to find that there is no exit and that the Goat's Eye programme is still up in the air. To avoid this and pursuant to paragraph 18.1(3)(b) of the *Federal Court Act*, I am directing that the issue be returned to Parks Canada for reconsideration in the light of the

l'obligation de procéder à un dosage délicat et constant des différents intérêts en jeu. En ce qui a trait à Sunshine Village, personne n'a soutenu que, tout au long des années de gestation qui ont abouti en quelque sorte à l'accouchement d'un enfant mort-né, les concessions accordées par les deux parties n'étaient pas fondées sur une compréhension mutuelle de leurs intérêts respectifs.

Néanmoins, Parcs Canada doit poursuivre ses activités conformément à la loi, surtout lorsque ses pouvoirs d'origine législative et réglementaire sont tellement étendus qu'ils touchent chaque élément de l'activité humaine à l'intérieur des limites des parcs. Bien entendu, l'intérêt public demeure une préoccupation constante et je reconnais la nécessité d'en tenir compte à l'égard d'une proposition ou d'un plan donné. Par ailleurs, une autorité publique comme Parcs Canada est aussi tenue de respecter les engagements, de faire montre d'équité et de demeurer neutre dans ses divers rapports avec tous ceux qui sont visés par ses règlements.

Je suis bien conscient du fait que les dispositions parallèles des Lignes directrices PEEE et du Règlement de Parcs Canada doivent inciter de nombreuses personnes à se demander lesquelles de ces dispositions pourraient s'appliquer à un cas donné, comme l'indique clairement la preuve dont je suis saisi, les Lignes directrices étant elles-mêmes peu explicites au sujet du sens véritable d'une «proposition» et d'un «processus».

Néanmoins, j'en suis arrivé à la conclusion que, qu'elles s'appliquent ou non, les Lignes directrices PEEE ont été respectées et il n'existe aucun pouvoir résiduel aux termes de l'article 13. J'ai également conclu que la décision par laquelle le directeur a refusé de délivrer un deuxième permis devrait être annulée. Étant donné que les pouvoirs d'origine législative et réglementaire de Parcs Canada dans tous les champs d'activité sont largement discrétionnaires, Sunshine Village devra peut-être emprunter une voie particulièrement sinueuse, pour constater plus tard qu'il n'y a pas d'issue et que l'avenir du programme de Goat's Eye est encore incertain. Pour éviter ce résultat, j'ordonne, conformément à l'alinéa

findings and observations I have made in these reasons.

ORDER

1. The application for judicial review by Sunshine Village in file No. T-137-94 is allowed. The impugned decision of Parks Canada is quashed and the matter referred back to Parks Canada for reconsideration in the light of the findings and observations I have made in the reasons for order.
2. The application for judicial review by the Canadian Parks and Wilderness Society in file No. T-2505-93 is dismissed.

18.1(3)*b*) de la *Loi sur la Cour fédérale*, que la question soit renvoyée à Parcs Canada aux fins d'un nouvel examen, compte tenu des conclusions et des observations que j'ai formulées dans les présents motifs.

ORDONNANCE

1. La demande de contrôle judiciaire que Sunshine Village a déposée dans le dossier T-137-94 est accueillie. La décision contestée que Parcs Canada a prise est annulée et la question est renvoyée à Parcs Canada aux fins d'un nouvel examen, compte tenu des conclusions et des observations que j'ai formulées dans les présents motifs d'ordonnance.
2. La demande de contrôle judiciaire présentée par la SPPSNC dans le dossier T-2505-93 est rejetée.