

A-400-05  
2006 FCA 252

A-400-05  
2006 CAF 252

**620 Connaught Ltd., operating as Downstream Bar, 263053 Alberta Ltd., operating as Miss Italia Ristorante, 313769 Alberta Ltd. operating as Jasper House Bungalows, 659510 Alberta Ltd., operating as Buckles Restaurant & Saloon, Alex Holdings Ltd., operating as Something Else Restaurant, Athabasca Motor Hotel (1972) Ltd., operating as Athabasca Hotel, Lina and Claudio Holdings Ltd., operating as Beckers Gourmet Restaurant, Cantonese Restaurant Ltd., Earls Restaurant (Jasper) Ltd., Fiddle River Seafood Company Ltd., George Andrew & Sons Ltd., operating as Astoria Hotel Company, Limited, Glacier International Ltd., operating as Whistlers Inn, Husereau Restaurant, Jasper Inn Investments Ltd., operating as The Inn Restaurant, Kabos Holding Ltd., operating as Karouzos Steakhouse, Kontos Investments Ltd., operating as Kontos Restaurant, L & W Vlahos Holdings Ltd., operating as L & W Restaurant, La Fiesta Restaurant Ltd., Larry Holdings Ltd., operating as Mount Robson Restaurant, Maligne Tours Ltd., Sawridge Enterprises Inc., operating as Sawridge Inn & Conference Center, T.C. Restaurants Ltd., operating as Villa Caruso Steak House & Bar, and Tonquin Prime Rib Village Ltd. (*Appellants*) (*Applicants*)**

**620 Connaught Ltd., exerçant ses activités sous la raison sociale Downstream Bar, 263053 Alberta Ltd., exerçant ses activités sous la raison sociale Miss Italia Ristorante, 313769 Alberta Ltd., exerçant ses activités sous la raison sociale Jasper House Bungalows, 659510 Alberta Ltd., exerçant ses activités sous la raison sociale Buckles Restaurant & Saloon, Alex Holdings Ltd., exerçant ses activités sous la raison sociale Something Else Restaurant, Athabasca Motor Hotel (1972) Ltd., exerçant ses activités sous la raison sociale Athabasca Hotel, Lina et Claudio Holdings Ltd., exerçant ses activités sous la raison sociale Beckers Gourmet Restaurant, Cantonese Restaurant Ltd., Earls Restaurant (Jasper) Ltd., Fiddle River Seafood Company Ltd., George Andrew & Sons Ltd., exerçant ses activités sous la raison sociale Astoria Hotel Company, Limited, Glacier International Ltd., exerçant ses activités sous la raison sociale Whistlers Inn, Husereau Restaurant, Jasper Inn Investments Ltd., exerçant ses activités sous la raison sociale The Inn Restaurant, Kabos Holding Ltd., exerçant ses activités sous la raison sociale Karouzos Steakhouse, Kontos Investments Ltd., exerçant ses activités sous la raison sociale Kontos Restaurant, L & W Vlahos Holdings Ltd., exerçant ses activités sous la raison sociale L & W Restaurant, La Fiesta Restaurant Ltd., Larry Holdings Ltd., exerçant ses activités sous la raison sociale Mount Robson Restaurant, Maligne Tours Ltd., Sawridge Enterprises Inc., exerçant ses activités sous la raison sociale Sawridge Inn & Conference Center, T.C. Restaurants Ltd., exerçant ses activités sous la raison sociale Villa Caruso Steak House & Bar, et Tonquin Prime Rib Village Ltd. (*appelantes*) (*demandereses*)**

v.

**Attorney General of Canada, Minister of Environment, Superintendent of Jasper National Park and Parks Canada Agency (*Respondents*)**

**INDEXED AS: 620 CONNAUGHT LTD. v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (F.C.A.)**

c.

**Le procureur général du Canada, le ministre de l'Environnement, le directeur du Parc national Jasper et l'Agence Parcs Canada (*intimés*)**

**RÉPERTORIÉ : 620 CONNAUGHT LTD. c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.A.F.)**

Federal Court of Appeal, Linden, Nadon and Evans J.J.A.—Edmonton, May 31; Ottawa, July 6, 2006.

*Administrative Law — Appeal from Federal Court decision dismissing application for judicial review seeking declaration licence fee payable by appellants invalid as tax — Appellants operating hotels, restaurants, bars serving alcoholic beverages — Requiring business licence for which must pay fee — Whether portion of licence fee based on percentage of annual purchases of alcohol tax — Legislation distinguishing between fees for services, use of facilities, fees for products, rights, privileges — Business licence fees payable by appellants for “right or privilege” provided by Parks Canada Agency — Relevant analytical framework found in criteria of S.C.C. decision Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority for identifying regulatory scheme, deciding whether fee necessarily incidental to it — Business licence fees payable by appellants imposed for primary purpose of financing, in part, regulatory scheme governing use, operation of National Park — Appeal dismissed.*

*National Parks — Appellants operating establishments in Jasper National Park, requiring business licence for which they must pay fee — Business licence fees imposed under Parks Canada Agency Act, s. 24 to defray cost, not of issuing licences and enforcement, but of operating national park — Regulation of use and operation of Jasper National Park relevant regulatory scheme for present purposes — Relationship between volume of business done by establishment serving alcohol, costs to Park — Fees for rights, privileges (including business licence fees) fixed under s. 24 not limited to cost of providing particular privilege.*

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing an application for judicial review requesting a declaration that the licence fee allowing the appellants to sell alcoholic beverages in their hotels and restaurants was invalid as a tax, at least to the extent that it is based on a percentage of the amount that licensees spend annually on purchasing alcohol, and *ultra vires* the Minister of Canadian Heritage. The appellants own hotels, restaurants and bars in Jasper

Cour d’appel fédérale, juges Linden, Nadon et Evans, J.C.A.—Edmonton, 31 mai; Ottawa, 6 juillet 2006.

*Droit administratif — Appel d’une décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire, qui concluait à un jugement déclarant que le droit de permis payable par les appelantes était invalide en tant que taxe — Les appelantes exploitent des hôtels, des restaurants et des bars où sont servies des boissons alcoolisées — Pour exploiter ces établissements, il leur faut un permis d’exploitation pour lequel elles doivent payer un droit — Il s’agissait de savoir si la portion des droits de permis d’exploitation fondée sur le pourcentage des achats annuels d’alcool était une taxe — Certaines lois font la distinction entre les droits à payer pour la fourniture de services ou d’installations et les droits à payer pour la fourniture de produits ou l’attribution de droits ou d’avantages — Les droits de permis d’exploitation payables par les appelantes s’appliquaient à un « droit ou avantage » attribué par l’Agence Parcs Canada — Le cadre analytique à retenir se trouve dans les critères énoncés dans l’arrêt Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority rendu par la Cour suprême du Canada, aux fins de décider s’il s’agit d’un régime de réglementation et si le droit à payer est indissociable de ce régime — Les droits de permis d’exploitation payables par les appelantes ont été imposés dans le dessein principal de financer, en partie, un régime de réglementation, qui régit l’utilisation et l’exploitation du parc national — Appel rejeté.*

*Parcs nationaux — Les appelantes exploitent des établissements dans le parc national Jasper, ce qui exige un permis d’exploitation pour lequel elles doivent payer un droit — Les droits de permis d’exploitation sont perçus conformément à l’art. 24 de la Loi sur l’Agence Parcs Canada, pour acquitter les coûts non pas de la délivrance des permis et des mesures d’observation, mais du fonctionnement d’un parc national — La réglementation de l’utilisation et de l’exploitation du parc national Jasper constituait, en l’espèce, le régime pertinent de réglementation — Il y avait une relation entre le volume d’activités d’un établissement servant des boissons alcoolisées et les coûts supportés par le parc — Le prix à payer pour l’attribution de droits ou d’avantages (y compris pour un permis d’exploitation), qui est fixé en vertu de l’art. 24, ne se limite pas au coût de l’attribution de tel ou tel avantage.*

Il s’agissait d’un appel d’une décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire, qui concluait à un jugement déclarant que le droit de permis permettant aux appelantes de servir des boissons alcoolisées dans leurs hôtels ou restaurants était invalide en tant que taxe, du moins dans la mesure où il est fondé sur un pourcentage de la somme que les titulaires de permis consacrent chaque année à l’achat d’alcool, et qu’il allait au-delà des pouvoirs du

National Park, which serve alcoholic beverages. To operate these establishments, they require a business licence, for which they must pay a fee calculated as a flat rate plus a percent of the purchase price of alcohol. Such fees are attributed to Jasper National Park, and defray its operating costs. The total forecasted expenditure for Jasper National Park in 2003-2004 was \$20.4 million, whereas the total amount collected in licence fees in that year from businesses selling alcohol there was approximately \$87,625.

Alternatively one of the appellants, Athabasca Motor Hotel (1972) Ltd., alleged that the Crown and the Town of Jasper entered into an agreement in 2001, under which the Minister of Canadian Heritage transferred to the Town many of the local government functions previously performed by the Minister, including the fixing of business licence fees. Thus, it argued that the Minister ceased to have legal authority to impose and collect business licence fees for the operation of its hotel in the town of Jasper. The trial Judge held that the regulatory scheme relevant for the purpose of determining whether the fee was a regulatory charge or a tax by applying the test set out by the Supreme Court of Canada in *Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority* is that regulating the use of Jasper National Park, not the more limited and ancillary licensing scheme for the sale of alcohol in the Park. She concluded that there was a sufficient nexus between the licence fee and the scheme regulating the use of Jasper National Park to characterize the fee as a regulatory charge. Two issues were raised on appeal: (1) whether the portion of the licence fee based on a percentage of the appellants' annual purchases of alcohol is a tax, and (2) whether the Agreement between the Minister and the Town of Jasper deprives the Minister of the statutory power to impose business licence fees on establishments operating in the town of Jasper.

*Held*, the appeal should be dismissed.

(1) A charge (including a fee) which is necessarily incidental to a regulatory scheme is not a tax, but a regulatory charge. The question was whether the business licence fees payable by the appellants were properly characterized as regulatory charges in pith and substance, even though they may also have some of the characteristics of a tax. The *Parks*

ministre du Patrimoine canadien. Les appelantes sont propriétaires d'hôtels, de restaurants et de bars dans le parc national Jasper où sont servis des boissons alcoolisées. Pour exploiter ces établissements, il leur faut un permis d'exploitation pour lequel elles doivent payer un droit, qui est calculé en tant que tarif fixe majoré d'un pourcentage du prix d'achat d'alcool. Ces droits sont versés au parc national Jasper, qui s'en sert pour acquitter ses frais de fonctionnement. Les dépenses totales prévues du parc national Jasper pour l'exercice 2003-2004 se sont chiffrées à 20,4 millions de dollars, alors que la somme totale des droits de permis perçus des entreprises qui vendaient des boissons alcoolisées au cours du même exercice s'est élevée à environ 87 625 \$.

Subsidiairement, l'une des appelantes, Athabasca Motor Hotel (1972) Ltd. (Athabasca), a affirmé que la Couronne et la ville de Jasper ont conclu en 2001 un accord en vertu duquel le ministre du Patrimoine canadien a transféré à la ville nombre des fonctions administratives locales qu'il exerçait auparavant, dont le pouvoir de fixer les droits de permis d'exploitation. Elle a donc soutenu que le ministre a cessé d'avoir le pouvoir légal d'imposer et de percevoir des droits de permis d'exploitation pour l'exploitation de son hôtel dans la ville Jasper. Selon la juge de première instance, le régime de réglementation qu'il fallait retenir aux fins de décider si le prélèvement constituait une redevance de nature réglementaire ou bien une taxe en appliquant le critère que la Cour suprême du Canada a énoncé dans l'affaire *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority* est celui qui régit l'utilisation du parc national Jasper, non le régime plus circonscrit, et accessoire, régissant la délivrance de permis de vente d'alcool dans le parc. Elle a conclu qu'il y avait entre le droit de licence et le régime régissant l'utilisation du parc national Jasper un lien suffisant pour faire du droit de licence une redevance de nature réglementaire. Deux points ont été soulevés dans le cadre de l'appel, soit ceux de savoir : 1) si la portion des droits de permis d'exploitation qui est fondée sur un pourcentage des achats annuels d'alcool faits par les appelantes est une taxe, et 2) si l'accord intervenu entre le ministre et la ville de Jasper prive le ministre du pouvoir légal d'imposer des droits de permis d'exploitation aux établissements présents dans la ville de Jasper.

*Arrêt* : l'appel est rejeté.

1) Une redevance (y compris un droit) qui est indissociable d'un régime de réglementation n'est pas une taxe, mais une redevance de nature réglementaire. Il s'agissait de savoir si les droits de permis d'exploitation que devaient payer les appelantes étaient à juste titre considérés, de par leur caractère véritable, comme des redevances de nature réglementaire,

*Canada Agency Act* and other federal statutes distinguish between fees for services and the use of facilities, on the one hand, and fees for products, rights and privileges, on the other. They expressly cap the amount chargeable for services or the use of facilities at the cost of providing them, but not the amount chargeable for providing products, rights and privileges. This reflects the principle of constitutional law that a fee for service which exceeds an amount that is reasonably related to the cost of providing the service is liable to be characterized as a tax. The business licence fees payable by the appellants were for a “right or privilege” provided by the Agency, that is, the licence authorizing them to sell alcohol in a national park. This is because the *National Parks of Canada Business Regulations*, subsection 4(2) provides that an application for a business licence must be accompanied by the applicable fee “fixed under section 24 of the *Parks Canada Agency Act*.” Business licence fees are imposed pursuant to section 24 to defray the cost, not of issuing licences and enforcement, but of operating a national park. The licence fees paid by the appellants were attributed to the operating budget of the very park, Jasper, in which the appellants conducted their businesses. It would be unduly narrow to identify the relevant regulatory scheme as the licensing requirements for the sale of alcoholic beverages in a national park and payment of the applicable fee. Such a fragmented approach would unduly restrict the ability of the Parks Canada Agency to recoup, on an equitable basis consistent with the statutory purposes of the legislation establishing and governing national parks, some of the operating costs of a park from those benefiting from conducting their business in a national park. The regulation of the use and operation of Jasper National Park was the relevant regulatory scheme for present purposes.

The relevant analytical framework is found in the *Westbank* criteria for identifying a regulatory scheme and deciding whether the fee is necessarily incidental to it. The first criterion is the presence of “a complete and detailed code of regulation”. The *Canada National Parks Act* and the *Parks Canada Agency Act*, together with the considerable body of regulations made under them, constitute “a complete and detailed code of regulation” applicable to the national parks, including Jasper National Park. Some provisions apply only to particular national parks, including Jasper. Moreover, each

même s'ils pouvaient revêtir certaines des caractéristiques d'une taxe. La *Loi sur l'Agence Parcs Canada* et d'autres lois fédérales font la distinction entre les droits à payer pour la fourniture de services ou d'installations, d'une part, et les droits à payer pour la fourniture de produits ou l'attribution de droits ou d'avantages, d'autre part. Elles prévoient expressément que la somme pouvant être demandée pour la fourniture de services ou d'installations ne peut pas dépasser les coûts supportés pour les fournir, mais elles ne limitent pas la somme qui peut être demandée pour la fourniture de produits ou l'attribution de droits ou d'avantages. Cela reflète le principe de droit constitutionnel selon lequel le droit à payer qui dépasse une somme raisonnablement en rapport avec le coût de fourniture du service est susceptible d'être considéré comme une taxe. Les droits de permis d'exploitation payables par les appelantes s'appliquaient à un « droit ou avantage » attribué par l'Agence, en l'occurrence au permis les autorisant à vendre de l'alcool dans un parc national. Il en est ainsi parce que le paragraphe 4(2) du *Règlement sur l'exploitation de commerces dans les parcs nationaux du Canada* prévoit qu'une demande de permis d'exploitation doit être accompagnée du prix applicable « fixé en vertu de l'article 24 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* ». Les droits de permis d'exploitation sont perçus conformément à l'article 24, pour acquitter les coûts non pas de la délivrance des permis et des mesures d'observation, mais du fonctionnement d'un parc national. Les droits de permis payés par les appelantes étaient affectés au budget de fonctionnement du parc Jasper lui-même, où les appelantes exploitaient leurs commerces. Il serait indûment restrictif de dire que les formalités de permis applicables à la vente de boissons alcoolisées dans un parc national et le paiement du droit applicable constituent le régime pertinent de réglementation. Une approche aussi fragmentée restreindrait indûment la capacité de l'Agence Parcs Canada de recouvrer, d'une manière équitable et conforme aux objets de la législation établissant et régissant les parcs nationaux, certains des coûts de fonctionnement d'un parc national en s'adressant à ceux qui profitent de ce parc pour exploiter leurs commerces. La réglementation de l'utilisation et de l'exploitation du parc national Jasper constituait en l'espèce le régime pertinent de réglementation.

Le cadre analytique à retenir se trouve dans les critères de l'arrêt *Westbank*, qui permettent de dire si nous avons affaire à un régime de réglementation et si le droit à payer est indissociable de ce régime. Le premier critère est l'existence d'« un code de réglementation complet et détaillé ». La *Loi sur les parcs nationaux du Canada* et la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, combinées à l'ensemble considérable de règlements pris sous leur autorité, constituent « un code de réglementation complet et détaillé » applicable aux parcs nationaux, y compris le parc national Jasper. Certaines dispositions s'appliquent

park has its own superintendent and staff, with responsibilities for developing park-specific policies and for the day-to-day operation of the park. Accordingly, the first criterion was satisfied. The second criterion is whether the levy is imposed for “a specific regulatory purpose which seeks to affect the behaviour of individuals”. The more specific scheme for licensing the sale of alcohol is designed to affect the sale and consumption of alcoholic beverages in national parks, and the conduct of the customers. However, the fees are also imposed to raise revenue to defray the costs of the larger regulatory scheme, namely the operation of the Park itself. It is unclear whether the second *Westbank* criterion was satisfied. The third criterion is the presence of a proper estimation of the cost of the regulation. The costs of regulating the use of Jasper National Park were in excess of \$20 million in 2003-2004 and an amount of \$87, 625 was collected in alcohol licensing fees from businesses operating in the Park. Thus, the third criterion was satisfied. The fourth criterion is the existence of “a relationship between the regulation and the person being regulated, where the person being regulated either causes the need for or benefits from it”. The amount that a restaurant, hotel or bar in Jasper National Park spends on the purchase of alcohol each year is a reasonable surrogate for the size of its business and the number of customers served. It was reasonably open to the Minister to have taken the view that there was a relationship between the volume of business done by an establishment serving alcohol, and costs to the Park. That the appellants may be charged a fee because they benefit from their location in the Park provides a nexus between the business licence fee paid by them and the regulatory scheme. Unlike fees for services, fees for rights and privileges (including business licence fees) fixed under section 24 of the *Parks Canada Agency Act* are not limited to the cost of providing a particular privilege. The business licence fees payable by the appellants, including the portion based on the volume of their purchases of alcohol, were imposed for the primary purpose of financing, in part, a regulatory scheme, namely, that governing the use and operation of Jasper National Park. Since the business licence fees are in pith and substance a regulatory charge, not a tax, the appellants’ challenge to their validity must fail.

(2) Article 6.3 of the Agreement between the Minister and the Town of Jasper provides that “nothing in this Agreement

uniquement à certains parcs nationaux, dont Jasper. Qui plus est, chaque parc a son propre directeur et son propre personnel, qui sont chargés d’élaborer des politiques propres au parc concerné et de veiller à la gestion quotidienne du parc. Le premier critère était donc rempli. Le second critère concerne le point de savoir si le prélèvement est imposé pour « un objectif spécifique destiné à influencer certains comportements individuels ». Le régime plus spécifique de délivrance des permis de vente d’alcool est conçu pour influencer la vente et la consommation de boissons alcoolisées dans les parcs nationaux, ainsi que la conduite des clients. Toutefois, les droits sont également imposés pour lever des fonds qui serviront à payer les coûts du régime général de réglementation, à savoir le fonctionnement du parc lui-même. Il n’est pas sûr que le second critère de l’arrêt *Westbank* ait été rempli. Le troisième critère concerne l’existence d’une estimation des coûts de la réglementation. Les coûts de la réglementation régissant l’utilisation du parc national Jasper dépassaient 20 millions de dollars en 2003-2004 et une somme de 87 625 \$ a été perçue au titre des droits de permis de vente d’alcool payés par les commerces présents dans le parc. Le troisième critère a donc été rempli. Le quatrième critère concerne l’existence d’« un lien entre la réglementation et la personne qui fait l’objet de la réglementation, cette personne bénéficiant de la réglementation ou en ayant créé le besoin ». La somme que consacre chaque année à l’achat d’alcool un restaurant, un hôtel ou un bar du parc national Jasper est une mesure raisonnable de la taille de son commerce et du nombre de clients servis. Le ministre pouvait raisonnablement considérer qu’il y avait une relation entre le volume d’activités d’un établissement servant des boissons alcoolisées et les coûts supportés par le parc. Le fait que les appelantes pouvaient être soumises au paiement d’un droit parce qu’elles tiraient avantage de leur présence dans le parc crée un lien entre le droit de permis d’exploitation qu’elles paient et le régime de réglementation. Contrairement au prix à payer pour la fourniture de services, le prix à payer pour l’attribution de droits ou d’avantages (y compris pour un permis d’exploitation), qui est fixé en vertu de l’article 24 de la *Loi sur l’Agence Parcs Canada*, ne se limite pas au coût de l’attribution de tel ou tel avantage. Les droits de permis d’exploitation qui sont payables par les appelantes, y compris la portion de ces droits fondée sur le volume de leurs achats de boissons alcoolisées, ont été imposés dans le dessein principal de financer, en partie, un régime de réglementation, soit celui qui régit l’utilisation et le fonctionnement du parc national Jasper. Puisque les droits de permis d’exploitation constituent, de par leur caractère véritable, une redevance réglementaire, et non une taxe, la contestation des appelantes à l’encontre de leur validité n’était pas admissible.

2) L’article 6.3 de l’accord intervenu entre le ministre et la ville de Jasper prévoit que « rien dans le présent accord ne

affects the operation of any regulation made under the *Canada National Parks Act*, until such regulation has been repealed or amended to the extent that it no longer applies to the Municipality of Jasper". The appellant argued that this provision did not apply to business licence fees because they are fixed pursuant to *Parks Canada Agency Act*, section 24, not the *Canada National Parks Act*. Athabasca was challenging the power of the Minister to charge any licence fee for operating a business in the town of Jasper, not just the amount of the fee. The power to require payment of a business licence fee in Jasper National Park is found in subsection 4(2) of the *National Parks of Canada Business Regulations*, which provides that an application for a licence must be accompanied by the applicable fee. As a result of Article 6.3, the Agreement does not affect the operation of that provision, which ties the issue of a licence to the payment of a fee. Nor does it transfer to the Town the Minister's powers to issue business licences and to collect fees for granting them.

portera atteinte à l'application d'un quelconque règlement pris en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, jusqu'à ce que le règlement soit abrogé ou modifié de telle sorte qu'il ne s'applique plus à la municipalité de Jasper ». Les appelantes ont fait valoir que cette disposition ne s'appliquait pas aux droits de permis d'exploitation parce qu'ils sont fixés conformément à l'article 24 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, et non en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*. Athabasca contestait le pouvoir du ministre d'imposer un quelconque droit de permis pour l'exploitation d'un commerce dans la ville de Jasper, et pas seulement le montant du droit. Le pouvoir d'exiger le paiement d'un droit de permis d'exploitation dans le parc national Jasper se trouve au paragraphe 4(2) du *Règlement sur l'exploitation de commerces dans les parcs nationaux du Canada*, qui prévoit qu'une demande de permis doit être accompagnée du prix applicable. En conséquence de l'article 6.3, l'accord ne modifie pas l'application de cette disposition, qui rattache la délivrance d'un permis au paiement d'un droit, et il ne transfère pas à la ville le pouvoir du ministre de délivrer des permis d'exploitation et de percevoir des droits pour de tels permis.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Agreement for the Establishment of Local Government in the Town of Jasper between Her Majesty and the Municipality of Jasper*, signed by the Minister of Canadian Heritage and the Chairperson of the Jasper Town Committee on June 13 and 25, 2001, respectively, Art. 6.3.
- Canada National Parks Act*, S.C. 2000, c. 32, ss. 4(1), 8(1), 16(1).
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1)[R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 125.
- Department of Canadian Heritage Act*, S.C. 1995, c. 11, ss. 8, 9.
- Department of Health Act*, S.C. 1996, c. 8, ss. 6, 7.
- Department of Human Resources Development Act*, S.C. 1996, c. 11, ss. 8, 9.
- Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5.
- National Parks General Regulations*, SOR/78-213, s. 39 (as am. by SOR/93-167, s. 5).
- National Parks of Canada Business Regulations*, SOR/98-455 (as am. by SOR/2002-370, s. 1), ss. 3, 4(2) (as am. *idem*, s. 4).
- Oceans Act*, S.C. 1996, c. 31, ss. 47, 48.
- Parks Canada Agency Act*, S.C. 1998, c. 31, ss. 23, 24, 25.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Agreement for the Establishment of Local Government in the Town of Jasper intervenu entre Sa Majesté et la municipalité de Jasper*, signé par le ministre du Patrimoine canadien et le président du comité de la ville de Jasper respectivement le 13 juin et le 25 juin 2001, art. 6.3.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 125.
- Loi sur l'Agence Parcs Canada*, L.C. 1998, ch. 31, art. 23, 24, 25.
- Loi sur le ministère de la Santé*, L.C. 1996, ch. 8, art. 6, 7.
- Loi sur le ministère du Développement des ressources humaines*, L.C. 1996, ch. 11, art. 8, 9.
- Loi sur le ministère du Patrimoine canadien*, L.C. 1995, ch. 11, art. 8, 9.
- Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5.
- Loi sur les océans*, L.C. 1996, ch. 31, art. 47, 48.
- Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32, art. 4(1), 8(1), 16(1).
- Règlement général sur les parcs nationaux*, DORS/78-213, art. 39 (mod. par DORS/93-167, art. 5).
- Règlement sur l'exploitation de commerces dans les parcs nationaux du Canada*, DORS/98-455 (mod. par DORS/2002-370, art. 1), art. 3, 4(2) (mod., *idem*, art. 4).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 S.C.R. 134; (1999), 176 D.L.R. (4th) 276; [1999] 9 W.W.R. 517; 129 B.C.A.C. 1; 67 B.C.L.R. (3d) 1; [1999] 4 C.N.L.R. 277; 246 N.R. 201.

## DISTINGUISHED:

*Eurig Estate (Re)*, [1998] 2 S.C.R. 565; (1998), 40 O.R. (3d) 160; 165 D.L.R. (4th) 1; [2000] 1 C.T.C. 284; 23 E.T.R. (2d) 1; 231 N.R. 55; 114 O.A.C. 55; *Kingstreet Investments Ltd. v. New Brunswick (Department of Finance)* (2004), 273 N.B.R. (2d) 6; 2004 NBQB 84; vard (2005), 285 N.B.R. (2d) 201; (2005), 254 D.L.R. (4th) 715; 8 B.L.R. (4th) 182; 2005 G.T.C. 1510; 2005 NBCA 56; leave to appeal to S.C.C. granted, [2005] 3 S.C.R. vi.

## CONSIDERED:

*Ontario Home Builders' Association v. York Region Board of Education*, [1996] 2 S.C.R. 929; (1996), 137 D.L.R. (4th) 449; 35 M.P.L.R. (2d) 1; 4 R.P.R. (3d) 1; 201 N.R. 81.

## REFERRED TO:

*Sunshine Village Corp. v. Canada (Parks)*, [2004] 3 F.C.R. 600; (2004), 238 D.L.R. (4th) 647; 16 Admin. L.R. (4th) 242; 4 M.P.L.R. (4th) 174; 320 N.R. 331; 2004 FCA 166; *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] S.C.R. 357; [1931] 2 D.L.R. 193; *Re: Exported Natural Gas Tax*, [1982] 1 S.C.R. 1004; (1982), 37 A.R. 541; 42 N.R. 361; *Nanaimo Immigrant Settlement Society v. British Columbia* (2004), 242 D.L.R. (4th) 394; 202 B.C.A.C. 172; 30 B.C.L.R. (4th) 195; 21 Admin. L.R. (4th) 13; 2004 BCCA 410; *Mount Cook National Park Board v. Mount Cook Motels Ltd.*, [1972] NZLR 481 (C.A.).

## AUTHORS CITED

2003-2004 *Parks Canada Master List of Fees*. *Canada Gazette, Part I, Supp.*, Vol. 137, No. 34, August 23, 2003.

APPEAL from a Federal Court decision (620 *Connaught Ltd. (c.o.b. Downstream Bar) v. Canada (Attorney General)* (2005), 274 F.T.R. 311; 2005 FC 886) dismissing an application for judicial review

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISION APPLIQUÉE :

*Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134.

## DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

*Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565; *Kingstreet Investments Ltée c. Nouveau-Brunswick (Ministère des finances)* (2004), 273 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 6; 2004 NBBR 84; décision variée (2005), 285 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 201; 2005 NBCA 56; autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée, [2005] 3 R.C.S. vi.

## DÉCISION EXAMINÉE :

*Ontario Home Builders' Association c. Conseil scolaire de la région de York*, [1996] 2 R.C.S. 929.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Sunshine Village Corp. c. Canada (Parcs)*, [2004] 3 R.C.F. 600; 2004 CAF 166; *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] R.C.S. 357; [1931] 2 D.L.R. 193; *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, [1982] 1 R.C.S. 1004; *Nanaimo Immigrant Settlement Society v. British Columbia* (2004), 242 D.L.R. (4th) 394; 202 B.C.A.C. 172; 30 B.C.L.R. (4th) 195; 21 Admin. L.R. (4th) 13; 2004 BCCA 410; *Mount Cook National Park Board v. Mount Cook Motels Ltd.*, [1972] NZLR 481 (C.A.).

## DOCTRINE CITÉE

2003-2004 *Liste maîtresse des droits en vigueur à Parcs Canada*. *Gazette du Canada, Partie I, Suppl.*, vol. 137, n<sup>o</sup> 34, 23 août 2003.

APPEL d'une décision (620 *Connaught Ltd. (f.a.s. Downstream Bar) c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 886) par laquelle la Cour fédérale a rejeté une demande de contrôle judiciaire, qui concluait à un

requesting a declaration that the licence fee to operate establishments in Jasper National Park was invalid as a tax and *ultra vires* the Minister of Canadian Heritage. Appeal dismissed.

jugement déclarant que le droit de permis requis pour exploiter un commerce dans le parc national Jasper était invalide en tant que taxe et qu'il allait au-delà des pouvoirs du ministre du Patrimoine canadien. Appel rejeté.

APPEARANCES:

*Jack N. Agrios, Q.C. and Janice A. Agrios, Q.C.* for appellants (applicants).  
*Bruce F. Hughson* for respondents.

ONT COMPARU :

*Jack N. Agrios, c.r. et Janice A. Agrios, c.r.* pour les appelantes (demandereses).  
*Bruce F. Hughson* pour les intimés.

SOLICITORS OF RECORD:

*Jack Agrios, Q.C.*, Edmonton, for appellants (applicants).  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Jack Agrios, c.r.*, Edmonton, pour les appelantes (demandereses).  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

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

EVANS J.A.:

LE JUGE EVANS, J.C.A. :

A. INTRODUCTION

[1] The appellants own all or nearly all the hotels, restaurants and bars in Jasper National Park serving alcoholic beverages. To operate these establishments they require a business licence, for which they must pay a fee. The question to be decided in this appeal is whether the portion of the licence fee based on a percentage of their annual purchases of alcohol is a tax. If it is, the parties agree that it is beyond the statutory power of the Minister of Canadian Heritage to fix licence fees, and is invalid.

A. INTRODUCTION

[1] Les appelantes sont propriétaires de la totalité ou de la quasi-totalité des hôtels, restaurants et bars du parc national Jasper où sont servies des boissons alcoolisées. Pour exploiter ces établissements, il leur faut un permis d'exploitation pour lequel elles doivent payer un droit. Le point à décider dans le présent appel est celui de savoir si la portion du droit de permis qui est fondée sur un pourcentage de leurs achats annuels d'alcool constitue une taxe. Si la réponse est affirmative, les parties reconnaissent que le ministre du Patrimoine canadien n'a pas le pouvoir légal de fixer des droits de permis et que le droit de permis est invalide.

[2] A charge (including a fee) which is necessarily incidental to a regulatory scheme is not a tax, but a regulatory charge: *Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 S.C.R. 134. The appellants say that the impugned part of the business licence fee is not a regulatory charge because it does not satisfy the criteria in *Westbank*. In particular, they submit, there is no evidence that the amount of the fee payable by individual licensees is reasonably related

[2] Une redevance (y compris un droit) qui est indissociable d'un régime de réglementation n'est pas une taxe, mais une redevance de nature réglementaire : *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134. Selon les appelantes, la portion contestée du droit de permis d'exploitation n'est pas une redevance de nature réglementaire parce qu'elle ne satisfait pas aux critères établis dans l'arrêt *Westbank*. Plus précisément,



to any financial burden which the operation of their businesses imposes on either the licensing scheme or the general administration of the Park.

[3] This is an appeal from a decision of Justice Snider of the Federal Court dismissing the appellants' application for judicial review, in which they requested a declaration that the licence fee is invalid as a tax, at least to the extent that it is based on a percentage of the amount that licensees spend annually on purchasing alcohol. Her decision is reported as *620 Connaught Ltd. (c.o.b. Downstream Bar) v. Canada (Attorney General)* (2005), 274 F.T.R. 311 (F.C.).

[4] Justice Snider held that the regulatory scheme relevant for the purpose of the *Westbank* test is that regulating the use of Jasper National Park, not the more limited and ancillary licensing scheme for the sale of alcohol in the Park. She found that the appellants' businesses benefited from the general infrastructure of the Park, and that the total amount collected from them in fees was much less than the cost of operating the Park.

[5] Accordingly, she held, there is a sufficient nexus between the licence fee and the scheme regulating the use of Jasper National Park to characterize the fee as a regulatory charge. On this basis, she upheld the impugned portion of the fee and dismissed the application for judicial review.

[6] For the reasons given below, I agree with this result and would dismiss the appeal.

## B. FACTUAL BACKGROUND

[7] Uncontradicted affidavit evidence explained that the Parks Canada Agency raises revenue to help defray the costs of its operations. The manager responsible for fees at each national park estimates the amount of revenue that will be raised at that park. Based on these estimates, the Agency calculates each year the amount of its revenue for the upcoming fiscal year, and receives

affirmement-elles, il n'est pas établi que le droit payable par les titulaires de permis d'exploitation est raisonnablement rattaché à une charge financière que l'exploitation de leurs commerces impose soit au régime de permis soit à l'administration générale du parc.

[3] Il s'agit d'un appel interjeté d'une décision de la juge Snider, de la Cour fédérale, qui a rejeté la demande de contrôle judiciaire des appelantes, lesquelles concluaient à un jugement déclarant que le droit de permis est invalide en tant que taxe, du moins dans la mesure où il est fondé sur un pourcentage de la somme que les titulaires de permis consacrent chaque année à l'achat d'alcool. La décision de la juge Snider est publiée sous la désignation *620 Connaught Ltd. (f.a.s. Downstream Bar) c. Canada (Procureur général)* 2005 CF 886.

[4] Selon la juge Snider, le régime de réglementation qu'il faut retenir aux fins du critère de l'arrêt *Westbank* est celui qui régit l'utilisation du parc national Jasper, non le régime plus circonscrit, et accessoire, régissant la délivrance de permis de vente d'alcool dans le parc. Elle a estimé que les activités des appelantes bénéficiaient des infrastructures générales du parc et que la somme totale qu'elles payaient sous forme de droits était bien inférieure aux coûts de fonctionnement du parc.

[5] Elle a donc jugé qu'il y avait entre le droit de licence et le régime régissant l'utilisation du parc national Jasper un lien suffisant pour faire du droit de licence une redevance de nature réglementaire. Elle a donc confirmé la validité de la portion contestée du droit et rejeté la demande de contrôle judiciaire.

[6] Pour les motifs exposés ci-après, je souscris à cette conclusion et je rejetterais l'appel.

## B. LES FAITS

[7] Selon la preuve par affidavit, qui n'est pas contredite, l'Agence Parcs Canada lève des taxes afin de pouvoir financer ses activités. Le gestionnaire chargé de percevoir les droits pour chacun des parcs nationaux estime les recettes qui seront perçues dans ce parc. Se fondant sur cette estimation, l'Agence calcule chaque année ses recettes pour l'exercice à venir et reçoit un

funding in that amount as an advance pursuant to the *Appropriation Acts*.

[8] Like other agencies of the federal government, the Parks Canada Agency deposits its revenues, including business licence fees, into the Consolidated Revenue Fund, which are then credited against the advance made to the Agency. Discrepancies between its estimated and actual revenue are adjusted towards the end of the fiscal year.

[9] Each year, the Agency collects approximately \$260,000 in licence fees from businesses selling alcohol in national parks, which are attributed to the particular national park where they were collected. Thus, the fees paid by the appellants for business licences are attributed to Jasper National Park, and defray its operating costs.

[10] The total forecasted expenditure for Jasper National Park in 2003-2004 was \$20.4 million. This includes items such as maintenance, security, on-site heritage presentation programs, and town sites and highways supporting visits to the Park. In that year, the total amount collected in licence fees from businesses selling alcohol in Jasper National Park was approximately \$87,625. There is no evidence in the record as to the amount of the total Park expenditure in 2003-2004 attributable to its administration and enforcement of the liquor licensing program.

[11] The annual minimum fee for a business licence for the sale of alcohol in Jasper National Park in 2003-2004 was \$75, and \$50 for clubs selling alcohol only to their members or guests: *2003-2004 Parks Canada Master List of Fees* (Supplement, *Canada Gazette, Part I*, August 23, 2003). In addition, licensees were required to pay, as part of the fee, 2% of the gross value of the beer which they purchased in that year, and 3% of the purchase price of the wines and spirits. These fee levels have been in force since 1993.

financement correspondant à cette somme, à titre d'avance, conformément aux *Lois de crédits*.

[8] Comme les autres organismes du gouvernement fédéral, l'Agence Parcs Canada dépose au Trésor ses recettes, y compris les droits de permis d'exploitation, recettes qui sont alors portées au crédit de l'avance consentie à l'Agence. Les écarts entre ses recettes estimatives et ses recettes effectives sont corrigés vers la fin de l'exercice.

[9] Chaque année, l'Agence perçoit environ 260 000 \$ en droits de permis auprès des commerces qui vendent de l'alcool dans les parcs nationaux, et le parc national concerné se voit attribuer les droits de permis qu'il a perçus. Les droits payés par les appelantes au titre de permis d'exploitation sont donc versés au parc national Jasper, qui s'en sert pour acquitter ses frais de fonctionnement.

[10] Les dépenses totales prévues du parc national Jasper pour l'exercice 2003-2004 se sont chiffrées à 20,4 millions de dollars. Il s'agit de postes tels que l'entretien, la sécurité, les mises en valeur du patrimoine existant, et les aménagements et voies de circulation servant à faciliter les visites dans le parc. Cette année-là, la somme totale des droits de permis perçus des entreprises qui vendaient des boissons alcoolisées dans le parc national Jasper s'est chiffrée à environ 87 625 \$. Le dossier ne précise pas quelles ont été en 2003-2004 les dépenses totales du parc attribuables à l'administration et à l'application du programme du parc en matière de permis de vente d'alcool.

[11] Le droit minimum annuel d'un permis d'exploitation pour la vente d'alcool dans le parc national Jasper en 2003-2004 était de 75 \$, et de 50 \$ pour les clubs qui vendaient de l'alcool uniquement à leurs membres ou à leurs invités : *2003-2004 Liste maîtresse des droits en vigueur à Parcs Canada* (Supplément, *Gazette du Canada, Partie I*, 23 août 2003). Les titulaires de permis devaient aussi payer, comme partie du droit, 2 p. 100 de la valeur brute de la bière qu'ils ont achetée cette année-là, et 3 p. 100 du prix d'achat des vins et spiritueux. Ces niveaux de droits sont en vigueur depuis 1993.

[12] There is also evidence in the record describing the assessment and payment of the business licence fees for the sale of alcohol. Typically, the Agency sends an invoice to business owners in November. Many of the businesses are seasonal, and their season is over by November. The invoice is based on the average value of their alcohol purchases in previous years.

[13] Thus, on receipt of an invoice from the Agency in November 2002, a licensee would calculate the amount owing for the licence fee on the basis of the price of the alcohol purchased in the 2002 season, which might be more or less than the amount shown on the invoice. Payment of the fee would typically be made in the following spring when the 2003 licence was issued.

[14] One of the appellants, Athabasca Motor Hotel (1972) Ltd. (Athabasca), owns and operates the Athabasca Hotel in the town of Jasper. Athabasca relies on an alternative basis for invalidating the business licence fee which it is required to pay. It alleges that Her Majesty the Queen in right of Canada and the Town of Jasper entered into an agreement in 2001 [*Agreement for the Establishment of Local Government in the Town of Jasper between Her Majesty and the Municipality of Jasper*], under which the Minister of Canadian Heritage transferred to the Town many of the local government functions previously performed by the Minister, including the fixing of business licence fees. Accordingly, Athabasca argues, the Minister ceased to have legal authority to impose and collect business licence fees for the operation of its hotel in the town of Jasper.

### C. LEGISLATIVE FRAMEWORK

[15] The *Canada National Parks Act*, S.C. 2000, c. 32, subsection 4(1), declares that Canada's national parks are "dedicated to the people of Canada for their benefit, education and enjoyment", and are to be maintained and used in a way that "leaves them unimpaired for the enjoyment of future generations". Subsection 8(1) of the Act provides that the Minister (at the relevant time, the Minister of Canadian Heritage) is

[12] Le dossier donne aussi une description du calcul et du paiement des droits de permis de vente d'alcool. En général, l'Agence envoie une facture aux propriétaires d'établissements en novembre. Nombre des établissements sont saisonniers, et leur saison est achevée lorsque novembre arrive. La facture est fondée sur la valeur moyenne de leurs achats d'alcool des années antérieures.

[13] Sur réception d'une facture de l'Agence en novembre 2002, un titulaire de permis calculait donc la somme due pour le droit de permis en fonction du prix de l'alcool acheté durant la saison 2002, prix qui pouvait être supérieur ou inférieur à ce qu'indiquait la facture. Le droit allait en principe être payé au printemps suivant, lorsque serait délivré le permis de 2003.

[14] L'une des appelantes, Athabasca Motor Hotel (1972) Ltd. (Athabasca), est la propriétaire et l'exploitante de l'hôtel Athabasca, dans la ville de Jasper. Athabasca invoque un autre argument pour faire invalider le droit de permis d'exploitation qu'elle est tenue de payer. Elle dit que Sa Majesté la Reine du chef du Canada et la ville de Jasper ont conclu en 2001 un accord [*Agreement for the Establishment of Local Government in the Town of Jasper intervenu entre Sa Majesté et la municipalité de Jasper*] en vertu duquel le ministre du Patrimoine canadien transférait à la ville nombre des fonctions administratives locales auparavant exercées par le ministre, dont le pouvoir de fixer les droits de permis d'exploitation. Par conséquent, soutient Athabasca, le ministre a cessé d'avoir le pouvoir légal d'imposer et de percevoir des droits de permis d'exploitation pour l'exploitation de son hôtel dans la ville de Jasper.

### C. LE CADRE LÉGAL

[15] La *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32, en son paragraphe 4(1), dit que les parcs nationaux du Canada « sont créés à l'intention du peuple canadien pour son agrément et l'enrichissement de ses connaissances », et qu'ils doivent être entretenus et utilisés « de façon à rester intacts pour les générations futures ». Le paragraphe 8(1) de la Loi prévoit que les parcs « sont placés sous l'autorité du ministre » (qui était

responsible for the “administration, management and control of parks”.

[16] Subsection 16(1) confers on the Governor in Council powers to make regulations respecting, among other things,

16. (1) . . .

(n) the control of businesses, trades, occupations, . . . and the places where such activities and undertakings may be carried on;

[17] The *National Parks of Canada Business Regulations*, SOR/98-455 [as am. by SOR/2002-370, s. 1], (Business Regulations) require businesses conducted in a national park to be licensed, and provide for the payment of a fee [s. 4(2) (as am. *idem*, s. 4)]:

3. No person shall carry on, in a park, any business unless that person is the holder of a licence or an employee of a holder of a licence.

4. (1) . . .

(2) An application must be accompanied by the applicable fee fixed under section 24 of the *Parks Canada Agency Act*.

[18] The *Parks Canada Agency Act*, S.C. 1998, c. 31, referred to in subsection 4(2) of the Business Regulations provides for the fixing of licence fees as follows:

23. (1) The Minister may, subject to any regulations that the Treasury Board may make for the purposes of this section, fix the fees or the manner of calculating the fees to be paid for a service or the use of a facility provided by the Agency.

(2) Fees for a service or the use of a facility that are fixed under subsection (1) may not exceed the cost to Her Majesty in right of Canada of providing the service or the use of the facility.

24. The Minister may, subject to any regulations that the Treasury Board may make for the purposes of this section, fix the fees or the manner of calculating fees in respect of products, rights or privileges provided by the Agency.

25. (1) Before fixing a fee under section 23 or 24, the Minister must consult with any persons and organizations that the Minister considers to be interested in the matter.

à l'époque le ministre du Patrimoine canadien).

[16] Le paragraphe 16(1) confère au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements concernant, entre autres choses,

16. (1) [ . . . ]

n) la réglementation des activités—notamment en matière de métiers, commerces, affaires, [ . . . ] y compris en ce qui touche le lieu de leur exercice;

[17] Le *Règlement sur l'exploitation de commerces dans les parcs nationaux du Canada*, DORS/98-455 [mod. par DORS/2002-370, art. 1], (le Règlement sur l'exploitation de commerces) prévoit que, pour exploiter un commerce dans un parc national, il faut être titulaire d'un permis, et il prévoit le paiement d'un droit [art. 4(2) (mod., *idem*, art. 4)]:

3. Il est interdit d'exploiter un commerce dans un parc à moins d'être le titulaire d'un permis ou l'employé d'un tel titulaire.

4. (1) [ . . . ]

(2) La demande doit être accompagnée du prix applicable fixé en vertu de l'article 24 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*.

[18] La *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, L.C. 1998, ch. 31, mentionnée au paragraphe 4(2) du Règlement sur l'exploitation de commerces, prévoit que le ministre peut fixer le prix à payer pour un permis:

23. (1) Le ministre peut, sous réserve des règlements éventuellement pris par le Conseil du Trésor, fixer le prix —ou le mode de calcul du prix— à payer pour la fourniture de services ou d'installations par l'Agence.

(2) Le prix fixé dans le cadre du paragraphe (1) ne peut excéder les coûts supportés par Sa Majesté du chef du Canada pour la fourniture des services ou des installations.

24. Le ministre peut, sous réserve des règlements éventuellement pris par le Conseil du Trésor, fixer le prix —ou le mode de calcul du prix— à payer pour la fourniture de produits ou l'attribution de droits ou d'avantages par l'Agence.

25. (1) Avant de fixer un prix dans le cadre des articles 23 ou 24, le ministre consulte les personnes ou organismes qu'il estime intéressés en l'occurrence.

(2) The Minister must publish any fee fixed under section 23 or 24 in the *Canada Gazette* within thirty days after fixing it.

(3) A fee fixed under section 23 or 24 stands permanently referred to the Committee referred to in section 19 of the *Statutory Instruments Act* to be reviewed and scrutinized as if it were a statutory instrument.

[19] Finally, the selling of alcohol in a national park is the subject of a discrete provision in the *National Parks General Regulations*, SOR/78-213, (General Regulations) [s. 39 (as am. by SOR/93-167, s. 5)]:

39. No person shall sell any intoxicating beverage in a Park unless he has obtained a licence for such a sale under the *National Parks Businesses Regulations* and the sale

(a) is in accordance with the laws of the province in which the Park is situated; and

(b) has been approved by the director-general.

#### D. ISSUES AND ANALYSIS

Issue 1: Is the portion of business licence fees which is based on the value of licensees' annual purchases of alcohol a tax?

##### (i) Non-contentious issues

[20] The parties agree that the power to fix licence fees conferred by sections 23 and 24 of the *Parks Canada Agency Act* does not include a power to impose a tax. Accordingly, the Parks Canada Master List of Fees is invalid if the portion of the business licence fees based on a percentage of the purchase of alcohol is properly characterized as a tax.

[21] Unlike most cases on the characterization of fees and other charges, this appeal raises no issue of constitutional law, because it is conceded that the legislation cannot be interpreted to confer a power on the Minister to impose a tax. Nonetheless, it is also agreed that the characterization of business licence fees for statutory *vires* purposes is governed by the legal tests for determining the constitutionality of a charge which

(2) Dans les trente jours suivant la date de fixation d'un prix dans le cadre des articles 23 ou 24, le ministre publie celui-ci dans la *Gazette du Canada*.

(3) Le comité visé à l'article 19 de la *Loi sur les textes réglementaires* est saisi d'office des prix fixés dans le cadre des articles 23 ou 24 pour que ceux-ci fassent l'objet de l'étude et du contrôle prévus pour les textes réglementaires.

[19] Finalement, la vente d'alcool dans un parc national est l'objet d'une disposition qui lui est propre, dans le *Règlement général sur les directions parcs nationaux*, DORS/78-213, (le *Règlement général*) [art. 39 (mod. par DORS/93-167, art. 5)] :

39. Il est interdit de vendre des boissons enivrantes sans une autorisation conforme au *Règlement sur la pratique de commerces dans les parcs nationaux* et la vente doit en outre

a) être conforme aux lois de la province concernée et

b) avoir été approuvée par le directeur général.

#### D. POINTS LITIGIEUX ET ANALYSE

Point n° 1 : La portion des droits de permis d'exploitation qui est fondée sur la valeur des achats annuels d'alcool faits par un titulaire de permis est-elle une taxe?

##### (i) Les points non litigieux

[20] Les parties admettent que le pouvoir de fixer les droits de permis, qui est conféré par les articles 23 et 24 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, ne comprend pas le pouvoir d'imposer une taxe. Par conséquent, la Liste maîtresse des droits en vigueur à Parcs Canada est invalide si la portion des droits de permis d'exploitation qui est fondée sur le pourcentage des achats d'alcool est valablement qualifiée de taxe.

[21] Contrairement à la plupart des précédents portant sur la qualification de droits ou autres redevances, le présent appel ne soulève aucun point de droit constitutionnel, parce qu'il est admis que la législation ne peut pas être interprétée d'une manière qui confère au ministre le pouvoir d'imposer une taxe. Néanmoins, il est admis aussi que la qualification de droits de permis d'exploitation à des fins proprement légales est régie par

is alleged to be a tax.

[22] It is also common ground between the parties that whether the Minister has statutory authority to base part of the business licence fee on the value of the licensee's annual purchases of alcohol is to be determined on a standard of correctness. I agree: *Sunshine Village Corp. v. Canada (Parks)*, [2004] 3 F.C.R. 600 (F.C.A.), at paragraph 10.

(ii) Taxes, fees for service and regulatory charges

[23] The Crown seems to have accepted that business licence fees have the four characteristics generally indicative of a tax set out in *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] S.C.R. 357, at pages 362-363. The fees are (i) enforceable by law, (ii) imposed pursuant to the authority of Parliament, (iii) levied by a public body, and (iv) imposed for a public purpose.

[24] However, a fee which has the above four characteristics will not be characterized as a tax if it is imposed "primarily for regulatory purposes, or as necessarily incidental to a broader regulatory scheme": *Re: Exported Natural Gas Tax*, [1982] 1 S.C.R. 1004, at page 1070. The question is whether the business licence fees payable by the appellants are properly characterized as regulatory charges in pith and substance, even though they may also have some of the characteristics of a tax: *Westbank*, at paragraph 30.

[25] The *Parks Canada Agency Act* specifies two kinds of fee which the Minister may impose: fees for either a service or the use of a facility provided by the Agency (subsection 23(1)), and fees for products, rights or privileges provided by the Agency (section 24). Fees fixed under subsection 23(1) may not exceed the cost to

les critères juridiques permettant de dire si une redevance qui constitue prétendument une taxe est ou non constitutionnelle.

[22] Il est admis également entre les parties que c'est la norme de la décision correcte qui permettra de dire si le ministre a le pouvoir légal de fonder une portion du droit de permis d'exploitation sur la valeur des achats annuels d'alcool effectués par le titulaire du permis. Je partage leur avis : *Sunshine Village Corp. c. Canada (Parcs)*, [2004] 3 R.C.F. 600 (C.A.F.), au paragraphe 10.

(ii) Taxes, prix à payer pour la fourniture de services et redevances de nature réglementaire

[23] La Couronne semble avoir admis que les droits de permis d'exploitation présentent les quatre caractéristiques qui signalent en général une taxe. Ces quatre caractéristiques sont exposées dans l'arrêt *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] R.C.S. 357, aux pages 362 et 363. Les droits à payer sont (i) exigibles en droit, (ii) imposés conformément à la volonté du législateur, (iii) perçus par un organisme public, et (iv) imposés dans l'intérêt public.

[24] Toutefois, un droit qui présente les quatre caractéristiques susmentionnées ne sera pas considéré comme une taxe s'il s'agit d'une taxe « [imposée] essentiellement à des fins de réglementation ou [. . .] indissociable d'une réglementation plus générale » : *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, [1982] 1 R.C.S. 1004, à la page 1070. Il s'agit de savoir si les droits de permis d'exploitation que doivent payer les appelantes sont à juste titre considérés, de par leur caractère véritable, comme des redevances de nature réglementaire, même s'ils peuvent revêtir certaines des caractéristiques d'une taxe : arrêt *Westbank*, au paragraphe 30.

[25] La *Loi sur l'Agence Parcs Canada* prévoit deux types de droits que le ministre peut imposer : le prix à payer pour la fourniture de services ou d'installations par l'Agence (paragraphe 23(1)) et le prix à payer pour la fourniture de produits ou l'attribution de droits ou d'avantages par l'Agence (article 24). Le prix fixé dans

Her Majesty “of providing the service or . . . facility”: subsection 23(2). A similar limitation is not found in section 24.

[26] Other federal statutes also distinguish between fees for services and the use of facilities, on the one hand, and fees for products, rights and privileges, on the other, in a manner similar to sections 23 and 24 of the *Parks Canada Agency Act*. They expressly cap the amount chargeable for services or the use of facilities at the cost of providing them, but not the amount chargeable for providing products, rights and privileges: see for example, *Department of Canadian Heritage Act*, S.C. 1995, c. 11, sections 8 and 9; *Department of Health Act*, S.C. 1996, c. 8, sections 6 and 7; *Department of Human Resources Development Act*, S.C. 1996, c. 11, sections 8 and 9; and *Oceans Act*, S.C. 1996, c. 31, sections 47 and 48.

[27] The business licence fees payable by the appellants are for a “right or privilege” provided by the Agency, that is, the licence authorizing them to sell alcohol in a national park, rather than for a service provided to licensees by the Agency, such as, for example, garbage collection. This is because subsection 4(2) of the Business Regulations provides that an application for a business licence must be accompanied by the applicable fee “fixed under section 24 of the *Parks Canada Agency Act*”.

[28] The fact that the foreword to the *2003-2004 Parks Canada Master List of Fees* states that it contains the fees approved by the Minister for the 2003-2004 season for “services provided at Canada’s national parks” [emphasis added] cannot alter the legal effect of subsection 4(2) of the Business Regulations, which provides that business licence fees are fixed under section 24. Other fees in the master list, such as for heritage presentations, would seem to be appropriately characterized as fees for services provided by the Agency, and thus presumptively fixed under section 23.

le cadre du paragraphe 23(1) ne peut pas excéder les coûts supportés par Sa Majesté « pour la fourniture des services ou des installations » : paragraphe 23(2). On ne trouve pas cette restriction dans l’article 24.

[26] D’autres lois fédérales font également la distinction entre les droits à payer pour la fourniture de services ou d’installations, d’une part, et les droits à payer pour la fourniture de produits ou l’attribution de droits ou d’avantages, de l’autre, comme le font les articles 23 et 24 de la *Loi sur l’Agence Parcs Canada*. Elles prévoient expressément que la somme pouvant être demandée pour la fourniture de services ou d’installations ne peut pas dépasser les coûts supportés pour les fournir, mais elles ne limitent pas la somme qui peut être demandée pour la fourniture de produits ou l’attribution de droits ou d’avantages : voir par exemple la *Loi sur le ministère du Patrimoine canadien*, L.C. 1995, ch. 11, articles 8 et 9; *Loi sur le ministère de la Santé*, L.C. 1996, ch. 8, articles 6 et 7; *Loi sur le ministère du Développement et des ressources humaines*, L.C. 1996, ch. 11, articles 8 et 9; et *Loi sur les océans*, L.C. 1996, ch. 31, articles 47 et 48.

[27] Les droits de permis d’exploitation payables par les appelantes s’appliquent à un « droit ou avantage » attribué par l’Agence, en l’occurrence au permis les autorisant à vendre de l’alcool dans un parc national, plutôt qu’à un service fourni aux appelantes par l’Agence, par exemple le service d’enlèvement des ordures. S’il en est ainsi, c’est parce que le paragraphe 4(2) du Règlement sur l’exploitation de commerces prévoit que la demande de permis d’exploitation doit être accompagnée du prix applicable « fixé en vertu de l’article 24 de la *Loi sur l’Agence Parcs Canada* ».

[28] L’avant-propos du document *2003-2004 Liste maîtresse des droits en vigueur à Parcs Canada* pour précise que la liste comprend les droits qui ont été approuvés par le ministre pour 2003-2004 pour « les services offerts dans les parcs nationaux » [non souligné dans l’original], mais cela ne modifie pas l’effet juridique du paragraphe 4(2) du Règlement sur l’exploitation de commerces, qui prévoit que les droits de permis d’exploitation sont fixés en vertu de l’article 24. D’autres droits indiqués dans la Liste maîtresse, tels que ceux des mises en valeur du patrimoine, semble-

[29] In *Westbank* (at paragraph 30), the Court also distinguished among taxes, fees for services, and regulatory charges imposed to finance a regulatory scheme:

Although in today's regulatory environment, many charges will have elements of taxation and elements of regulation, the central task for the court is to determine whether the levy's primary purpose is, in pith and substance: (1) to tax, i.e., to raise revenue for general purposes; (2) to finance or constitute a regulatory scheme, i.e., to be a regulatory charge or to be ancillary or adhesive to a regulatory scheme; or (3) to charge for services directly rendered, i.e., to be a user fee.

Gonthier J. described (at paragraph 22) fees for services, or user fees, as "a subset" of regulatory charges.

(iii) *Eurig Estate (Re)*

[30] The appellants rely heavily on *Eurig Estate (Re)*, [1998] 2 S.C.R. 565, for the proposition that the amount of a business licence fee must be reasonably related to the costs imposed on the Parks Canada Agency by the operation of the business. In *Eurig*, the Supreme Court of Canada characterized Ontario's *ad valorem* probate fee as a tax, on the ground that the value of a deceased's estate is unrelated to the cost of providing probate services. In addition to the four classic criteria of a tax set out in *Lawson*, Major J. said (at paragraph 21):

Another factor that generally distinguishes a fee from a tax is that a nexus must exist between the quantum charged and the cost of the service provided in order for a levy to be constitutionally valid.

[31] The appellants argue that there is no estimate of the cost of the business licensing scheme, and no nexus between the amount that licensees spend annually on the

raient pouvoir être valablement qualifiés de prix à payer pour des services fournis par l'Agence, et ont sans doute donc été fixés en vertu de l'article 23.

[29] Dans l'arrêt *Westbank* (au paragraphe 30), la Cour suprême faisait aussi la distinction entre les taxes, les services facturés et les redevances de nature réglementaire qui sont imposées pour financer un régime de réglementation :

Même si, dans l'environnement réglementaire d'aujourd'hui, plusieurs redevances comportent des éléments de taxation et des éléments de réglementation, la tâche essentielle du tribunal est de déterminer si, de par son caractère véritable, l'objet principal du prélèvement est : (1) de taxer, c.-à-d., percevoir des revenus à des fins générales; (2) de financer ou de créer un régime de réglementation, c.-à-d., être une redevance de nature réglementaire ou être accessoire ou rattaché à un régime de réglementation; ou, (3) de recevoir paiement pour des services directement rendus, c.-à-d., être des frais d'utilisation.

Le juge Gonthier, au paragraphe 22, décrivait les droits à payer pour des services, ou frais d'utilisation, comme un « sous-ensemble » des redevances de nature réglementaire.

(iii) *L'arrêt Succession Eurig (Re)*

[30] Les appelantes ont invoqué à l'envi l'arrêt *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565, qui, selon elles, permet d'affirmer qu'un droit de permis d'exploitation doit être raisonnablement rattaché aux coûts que doit supporter l'Agence Parcs Canada pour financer ses activités. Dans l'arrêt *Eurig*, la Cour suprême du Canada avait qualifié de taxe les frais d'homologation *ad valorem* perçus en Ontario, au motif que la valeur d'une succession est sans rapport avec le coût de la fourniture de services d'homologation. Outre les quatre critères classiques d'une taxe exposés dans l'arrêt *Lawson*, le juge Major écrivait, au paragraphe 21 :

Il est un autre facteur qui permet généralement de distinguer des frais d'une taxe : il doit y avoir un rapport entre la somme exigée et le coût du service fourni pour que cette somme soit considérée valide au regard de la Constitution.

[31] Les appelantes font valoir qu'il n'y a aucune estimation du coût du régime de délivrance des permis d'exploitation, et aucun lien entre les sommes que les



purchase of alcohol and the costs that their businesses impose on the Parks Canada Agency's operation of Jasper National Park.

[32] In my opinion, this argument fails to take into account the fact that, unlike the present case, *Eurig* involved a fee for service. The cost of providing a service may be fairly readily calculated. If the fee for a service is not set at a level that is reasonably related to the cost of providing it, the fee is liable to be treated as a tax. The absence of a nexus between the "amount of the levy and the cost of the service for granting letters probate" was the basis of the Court's conclusion that the probate fee was a tax: *Eurig*, at paragraph 23. The Court noted (at paragraph 20) that the purpose of probate fees was not to "offset the costs of granting probate", but to "provide a surplus for general revenue".

[33] Similarly, section 23 of the *Parks Canada Agency Act* and its analogues expressly cap the fixing of fees at the cost of a service or the use of a facility provided by the Agency. This reflects the principle of constitutional law that a fee for a service which exceeds an amount that is reasonably related to the cost of providing the service is liable to be characterized as a tax. Legislation, including section 24, does not limit the fee that may be charged for a right or privilege to the cost of providing it.

[34] Business licence fees are imposed pursuant to section 24 to defray the cost, not of issuing licences and enforcement, but of operating a national park. It will be difficult, if not impossible, to relate in any meaningful manner the fee payable for a licence to some portion of the operating cost of regulating the use of the national park which the fee helps to finance.

[35] By virtue of the broad grant of statutory discretion in section 24, and in the similar provisions of other legislation, fees for rights or privileges may be set

titulaires de permis consacrent chaque année à l'achat d'alcool et les coûts que leurs commerces entraînent pour l'exploitation du parc national Jasper par l'Agence Parcs Canada.

[32] À mon avis, cet argument fait abstraction du fait que, contrairement à la présente espèce, l'arrêt *Eurig* concernait un droit à payer pour un service. Le coût de la fourniture d'un service peut être assez aisément calculé. Si le droit à payer pour un service n'est pas fixé à un niveau qui est raisonnablement rattaché au coût de la fourniture du service, il risque d'être considéré comme une taxe. L'absence d'un rapport entre « la somme exigée et le coût de délivrance des lettres d'homologation » avait conduit la Cour suprême à dire que les frais d'homologation constituaient une taxe : arrêt *Eurig*, au paragraphe 23. La Cour suprême faisait observer, au paragraphe 20, que l'objet des frais d'homologation n'était pas de « couvrir les coûts de délivrance des lettres d'homologation », mais de produire « des recettes générales additionnelles ».

[33] Pareillement, l'article 23 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* et les dispositions similaires limitent expressément les droits à payer au coût de la fourniture du service ou de l'installation par l'Agence. Cela rend compte du principe de droit constitutionnel selon lequel le droit à payer qui dépasse une somme raisonnablement en rapport avec le coût de fourniture du service est susceptible d'être considéré comme une taxe. La législation, dont l'article 24, ne limite pas le prix qui peut être demandé pour un droit ou un avantage au coût de l'attribution de ce droit ou de cet avantage.

[34] Les droits de permis d'exploitation sont perçus conformément à l'article 24, pour acquitter non pas les coûts de la délivrance des permis et ceux des mesures d'observation, mais les coûts de fonctionnement d'un parc national. Il serait difficile, voire impossible, de rattacher le moindre droit à payer pour un permis à telle ou telle portion des frais qui sont engagés pour réglementer l'utilisation du parc national et que le droit à payer contribue à financer.

[35] En vertu du pouvoir discrétionnaire étendu qui est conféré par l'article 24, et par les dispositions correspondantes d'autres textes législatifs, le prix à

at levels which reflect a broad range of policy considerations. Thus, business licence fees may be fixed with an eye to achieving an equitable distribution of the costs of maintaining a park among, for example, visitors, campers, fishers, the various types of business operating in the park, and the general body of taxpayers. However, since these fees are justified as a means of financing the regulatory scheme to which they are attached, the total amount collected may not exceed the operating cost of that larger scheme (namely, the regulation of the use of the park) to which they are necessarily incidental.

[36] Section 24 also includes fees for products provided by the Agency. Since these are not the subject of this appeal, it is not necessary to decide on what bases fees charged for their supply may lawfully be calculated.

[37] Since the business licence fees in the present case are not fees for service, the *Eurig* requirement of a nexus between the amount of the fees and the cost of providing the service is not determinative of whether the business licence fees paid by the appellants are a tax. The relevant analytical framework is found in the *Westbank* criteria for identifying a regulatory scheme and deciding whether the fee is necessarily incidental to it.

(iv) The *Westbank* criteria

[38] The Court established in *Westbank* (at paragraph 24) that the existence of a regulatory scheme for the purpose of determining whether a levy is a regulatory charge or a tax is identified by reference to the following non-exhaustive list of criteria, not all of which must be met in any given case:

. . . (1) a complete and detailed code of regulation; (2) a specific regulatory purpose which seeks to affect the behaviour of individuals; (3) actual or properly estimated costs of the regulation; and (4) a relationship between the regulation

payer pour l'attribution de droits ou d'avantages peut être fixé à des niveaux qui sont fonction d'un large éventail de considérations générales. Ainsi, pourrait-on fixer les droits de permis d'exploitation en ayant à l'esprit une répartition équitable des frais d'entretien d'un parc entre les visiteurs, les campeurs, les pêcheurs, les divers types de commerce présents dans le parc et l'ensemble des contribuables. Toutefois, puisque ces droits se justifient comme moyen de financer le régime de réglementation auquel ils se rapportent, la somme totale qui est perçue ne peut pas dépasser le coût opérationnel du régime général (à savoir la réglementation de l'utilisation du parc) dont ils sont indissociables.

[36] L'article 24 indique aussi le prix à payer pour des produits fournis par l'Agence. Puisque les droits de ce type ne sont pas l'objet du présent appel, il n'est pas nécessaire de décider sur quelle base le prix à payer pour la fourniture de produits peut légalement être calculé.

[37] Puisque, en l'espèce, les droits de permis d'exploitation ne sont pas des droits à payer pour un service, l'existence d'un lien entre le montant du droit à payer et le coût de la fourniture du service, lien requis dans l'arrêt *Eurig*, ne permet pas de dire si les droits de permis d'exploitation payés par les appelantes constituent une taxe. Le cadre analytique à retenir se trouve dans les critères de l'arrêt *Westbank*, qui permettent de dire si nous avons affaire à un régime de réglementation et si le droit à payer est indissociable de ce régime.

(iv) Les critères de l'arrêt *Westbank*

[38] Dans l'arrêt *Westbank*, au paragraphe 24, la Cour suprême écrivait que l'existence d'un régime de réglementation aux fins de décider si un prélèvement constitue une redevance de nature réglementaire ou bien une taxe se reconnaît par référence à la liste suivante non exhaustive de critères, dont tous n'ont pas à être remplis dans un cas donné :

[. . .] (1) l'existence d'un code de réglementation complet et détaillé; (2) un objectif spécifique destiné à influencer certains comportements individuels; (3) des coûts réels ou dûment estimés de la réglementation; (4) un lien entre la réglemen-

and the person being regulated, where the person being regulated either causes the need for the regulation, or benefits from it.

[39] The Westbank Indian Band had enacted a by-law providing that “land and interests in land are subject to taxation”. The by-law was passed pursuant to a power delegated under the *Indian Act* [R.S.C., 1985, c. I-5] and was stated to be “for raising revenue for local purposes”.

[40] The issue before the Supreme Court of Canada was whether the by-law applied to interests in land owned by B.C. Hydro, an agent of the Crown in right of British Columbia. If the by-law imposed a tax, it did not apply, because section 125 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]] exempts lands owned by Canada or by any province from taxation. If, however, the by-law imposed a regulatory charge necessarily incidental to a regulatory scheme, the land tax applied to B.C. Hydro’s land.

[41] The Court held that the levies were a tax because they were not attached to a detailed scheme and there was no estimate of costs. The *Indian Act* was held to be “insufficient to meet the requirements of a ‘regulatory scheme’ in the constitutional sense”: *Westbank*, at paragraph 38.

(a) which scheme: Jasper National Park or liquor licensing?

[42] Considered in isolation, the regulation of either Jasper National Park or the sale of alcohol in the Park could potentially qualify as a “regulatory scheme” to which the licence fees may be said to be attached for the purpose of making them “regulatory charges”, rather than taxes.

tation et la personne qui fait l’objet de la réglementation, cette personne bénéficiant de la réglementation ou en ayant créé le besoin.

[39] La bande indienne de Westbank avait voté un règlement administratif qui prévoyait que [TRADUCTION] « les terres et les droits sur celles-ci sont sujets à taxation ». Le règlement administratif avait été adopté conformément à un pouvoir délégué en vertu de la *Loi sur les Indiens* [L.R.C. (1985), ch. I-5], [TRADUCTION] « en vue de prélever un revenu à des fins locales ».

[40] La question dont était saisie la Cour suprême du Canada était de savoir si le règlement administratif s’appliquait aux droits fonciers appartenant à B.C. Hydro, un mandataire de la Couronne du chef de la Colombie-Britannique. Si le règlement administratif imposait une taxe, il n’était pas applicable, parce que l’article 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] soustrait à la taxation les terres appartenant au Canada ou à une province. Si toutefois le règlement administratif imposait une redevance de nature réglementaire qui était indissociable d’un régime de réglementation, alors la taxe foncière s’appliquait aux droits fonciers de B.C. Hydro.

[41] La Cour suprême a jugé que le prélèvement constituait une taxe parce qu’il n’était pas accessoire à un régime détaillé et qu’il n’existait aucune estimation des coûts. Selon elle, la *Loi sur les Indiens* ne suffisait pas à « établir l’existence d’un “régime de réglementation” au sens constitutionnel » : arrêt *Westbank*, au paragraphe 38.

a) quel régime : celui du parc national Jasper ou celui des permis de vente d’alcool?

[42] Prise isolément, la réglementation du parc national Jasper ou celle de la vente d’alcool dans le parc pourrait probablement être considérée comme un « régime de réglementation » auquel les droits de permis seraient peut-être rattachés aux fins de constituer des « redevances de nature réglementaire » plutôt que des taxes.

[43] The appellants say that the relevant scheme cannot be the administration of the Park because that is too broad. They argue that the Court in *Eurig* identified the probate function of the courts, not the administration of the courts in Ontario, as the relevant scheme for determining whether the probate fees reflected the costs of providing probate services. The impugned probate fees were found (at paragraph 20) to have been imposed to defray the costs, not of the probate function of the court, but of “court administration in general”. Further, the appellants argue, to identify the regulation of the use of the Park as the relevant scheme would be analogous to asserting that the entire operation of a municipality constituted the “regulatory scheme” to which a particular licensing fee was incidental.

[44] I do not agree. The fees in the present case were not attributed to the operations of the Department of Canadian Heritage at large nor even, more specifically, to the administration of the entire system of national parks. The licence fees paid by the appellants were attributed to the operating budget of the very park, Jasper, in which the appellants conducted their businesses. Any aspect of the operation of Jasper National Park which makes it more attractive to visitors, including on-site heritage presentations, visitor services and through highways, increases the appellants’ potential customer base.

[45] In contrast, the appellants obtain only a very indirect benefit at best from the operation of other national parks and from the central administration of the responsible Department and the Parks Canada Agency. In my opinion, the analogies relied on by the appellants would be more persuasive if the Crown were arguing that the relevant regulatory scheme was the operation and administration of the national parks system as a whole.

[46] *Eurig* is distinguishable on the ground that any benefit which the appellants in that case received from the administration of the courts in general was remote.

[43] Les appelantes disent que le régime pertinent ne saurait être celui de l’administration du parc parce que cette perspective est trop large. Elles font valoir que, dans l’arrêt *Eurig*, la Cour suprême avait considéré que c’était la fonction d’homologation exercée par les tribunaux, et non l’administration des tribunaux en Ontario, qui était le régime à retenir pour savoir si les frais d’homologation reflétaient le coût de la fourniture des services d’homologation. Selon la Cour suprême (au paragraphe 20), les frais d’homologation contestés avaient été imposés non pour acquitter les coûts de la fonction d’homologation exercée par les tribunaux, mais pour acquitter les coûts « de l’administration des tribunaux en général ». De plus, font valoir les appelantes, dire que la réglementation de l’utilisation du parc constitue le régime pertinent équivaldrait à dire que le fonctionnement tout entier d’une municipalité constitue le « régime de réglementation » auquel se rapporte tel ou tel droit de permis.

[44] Je ne partage pas ce point de vue. Dans la présente affaire, les droits à payer n’étaient pas affectés aux activités du ministère du Patrimoine canadien globalement, ni même, plus précisément, à l’administration du réseau général des parcs nationaux. Les droits de permis payés par les appelantes étaient affectés au budget de fonctionnement du parc Jasper lui-même, où les appelantes exploitaient leurs commerces. Tout aspect du fonctionnement du parc national Jasper qui rend ce parc plus attrayant pour les visiteurs, y compris les mises en valeur du patrimoine, les services aux visiteurs et les voies de transit, accroît la clientèle possible des appelantes.

[45] En revanche, les appelantes n’obtiennent au mieux qu’un avantage très indirect de l’exploitation d’autres parcs nationaux, ainsi que de l’administration centrale du ministère responsable et de l’Agence Parcs Canada. À mon avis, les analogies invoquées par les appelantes seraient plus convaincantes si la Couronne faisait valoir que le régime pertinent de réglementation était le fonctionnement et l’administration du réseau tout entier des parcs nationaux.

[46] Il faut distinguer l’arrêt *Eurig* au motif que tout avantage que l’appelante avait, dans cette affaire, tiré de l’administration des tribunaux en général était indirect.

In addition, *Eurig* concerned a fee for service or user fee. In order to characterize the fee, the Court did not identify a regulatory scheme to which the fee was necessarily incidental, but asked only if it was reasonably related to the cost of providing the probate services for which it was paid.

[47] The Court stated in *Westbank* (at paragraph 39) that it was not influenced by the fact that the levy in question was imposed by the Band for “local purposes”, rather than for the Consolidated Revenue Fund. The Court also observed that, even though the probate fees in *Eurig* went to “court administration in general” rather than to the general purposes of the Province of Ontario, they were still characterized as a tax. However, if the “local purposes” to be financed by the tax were the purposes of the Band, the charge was more analogous to a levy imposed by a municipality for its general purposes than to the fees in the present case, which are fixed by the Minister and attributed to the particular park in the national parks system in which they were collected. In any event, the Court in *Westbank* found no scheme at all to which the charge could be incidental.

[48] The breadth of the relevant regulatory scheme was expressly considered in *Ontario Home Builders' Association v. York Region Board of Education*, [1996] 2 S.C.R. 929, where the issue was whether an educational development charge, payable by applicants for a building permit, constituted an indirect tax, and was therefore outside the taxing powers of the provincial legislature. The charge had been imposed to defray some of the capital costs to the Board of providing additional schools to meet the needs of those moving into newly built housing.

[49] The question before the Court was whether the educational development charge was sufficiently connected to a valid provincial regulatory scheme so as not to be a tax. Writing for the majority, Iacobucci J.

L'affaire *Eurig* concernait d'ailleurs des frais applicables à un service, ou frais d'utilisation. Pour qualifier les frais en question, la Cour suprême n'a pas désigné un régime de réglementation dont les frais étaient indissociables, mais s'est demandé uniquement si les frais étaient raisonnablement rattachés au coût de fourniture des services d'homologation pour lesquels ils étaient payés.

[47] Dans l'arrêt *Westbank*, au paragraphe 39, la Cour suprême écrivait qu'elle n'était pas influencée par le fait que les redevances en cause avaient été imposées par la bande « à des fins locales », plutôt que versées au Trésor. La Cour faisait aussi observer que, même si les frais d'homologation, dans l'arrêt *Eurig*, étaient prélevés pour « l'administration des tribunaux en général » plutôt que pour les dépenses générales de la province de l'Ontario, ils avaient quand même la qualité d'une taxe. Toutefois, si les « fins locales » à financer au moyen de la taxe étaient les fins de la bande, alors la redevance était davantage assimilable à un prélèvement imposé par une municipalité pour ses fins générales qu'aux droits dont il est question dans la présente affaire, lesquels sont fixés par le ministre et attribués au parc concerné du réseau de parcs nationaux dans lequel ils ont été perçus. En tout état de cause, dans l'arrêt *Westbank*, la Cour n'a trouvé aucun régime quel qu'il soit auquel la redevance pût être accessoire.

[48] L'étendue du régime pertinent de réglementation a été expressément considérée dans l'arrêt *Ontario Home Builders' Association c. Conseil scolaire de la région de York*, [1996] 2 R.C.S. 929, où il s'agissait de savoir si une redevance d'exploitation relative à l'éducation, payable par les candidats à un permis de construire, constituait une taxe indirecte et échappait donc au pouvoir de taxation de l'assemblée législative provinciale. La redevance avait été imposée pour acquitter une partie des coûts en immobilisations engagés par le conseil scolaire pour créer des écoles additionnelles requises pour répondre aux besoins de ceux qui emménageaient dans des logements neufs.

[49] La question soumise à la Cour était de savoir si la redevance d'exploitation relative à l'éducation était suffisamment rattachée à un régime provincial valide de réglementation pour ne pas constituer une taxe.

took a broad view of the relevant “regulatory scheme”, which he identified (at paragraph 86) as the province’s “comprehensive land use planning scheme.” In contrast, La Forest J. (at paragraph 123) defined the regulatory scheme more narrowly as the regulation of the construction of houses and other buildings, on the ground that builders were the persons statutorily required to pay the charge.

[50] In my opinion, the position advanced by the appellants in the present case is similar to that rejected by the majority in *Ontario Home Builders*. It is unduly narrow to identify the relevant regulatory scheme as the licensing requirements for the sale of alcoholic beverages in a national park and payment of the applicable fee. The logic of the appellants’ argument is that, under the single statutory umbrella of the legislation regulating Canada’s national parks, there are as many regulatory schemes as there are licensed activities for which a fee is charged. Such a fragmented approach would unduly restrict the ability of the Parks Canada Agency to recoup, on an equitable basis consistent with the statutory purposes of the legislation establishing and governing national parks, some of the operating costs of a park from those benefiting from conducting their business in a national park.

[51] *Kingstreet Investments Ltd. v. New Brunswick (Department of Finance)* (2004), 273 N.B.R. (2d) 6 (Q.B.); varied on appeal on another issue (2005), 285 N.B.R. (2d) 201 (C.A.); leave to appeal to the Supreme Court of Canada granted [2005] 3 S.C.R. vi, may appear to support the appellants’ contention that the scheme for licensing the sale of alcohol in national parks is the relevant “regulatory scheme”.

[52] The Court at first instance in *Kingstreet Investments* regarded the administration and enforcement of liquor licensing as “the regulatory scheme” to which liquor licence fees were attached.

S’exprimant pour les juges majoritaires, le juge Iacobucci a interprété largement l’expression « régime de réglementation », qui pour lui (au paragraphe 86) était le « régime étendu d’aménagement foncier » de la province. En revanche, le juge La Forest (au paragraphe 123) a défini le régime de réglementation plus étroitement, en y voyant la réglementation de la construction de maisons et autres immeubles, au motif que c’était les constructeurs qui étaient légalement tenus de payer la redevance.

[50] À mon avis, la position avancée par les appelantes dans la présente affaire s’apparente à celle qui fut rejetée par les juges majoritaires de la Cour suprême dans l’arrêt *Ontario Home Builders*. Il est indûment restrictif de dire que les formalités de permis applicables à la vente de boissons alcoolisées dans un parc national et le paiement du droit applicable constituent le régime pertinent de réglementation. La logique de l’argument des appelantes est que, sous l’unique parapluie de la législation régissant les parcs nationaux du Canada, il y a autant de régimes de réglementation qu’il y a d’activités soumises à un permis pour lequel un droit est payable. Une approche aussi fragmentée restreindrait indûment la capacité de l’Agence Parcs Canada de recouvrer, d’une manière équitable et conforme aux objets de la législation établissant et régissant les parcs nationaux, certains des coûts de fonctionnement d’un parc national en s’adressant à ceux qui profitent de ce parc pour exploiter leurs commerces.

[51] La décision *Kingstreet Investments Ltée c. Nouveau-Brunswick (Ministère des finances)* (2004), 273 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 6 (B.R.); modifiée en appel sur un autre point (2005), 285 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 201 (C.A.); autorisation de pourvoi devant la Cour suprême du Canada accordée [2005] 3 R.C.S. vi, pourrait sembler appuyer la prétention des appelantes selon laquelle le régime d’attribution des permis de vente d’alcool dans les parcs nationaux constitue le « régime de réglementation » pertinent.

[52] Le tribunal de première instance saisi de l’affaire *Kingstreet Investments* a considéré l’administration et l’application du régime d’attribution des permis de vente d’alcool comme « le régime de réglementation » auquel

However, in that case, liquor licensing was not argued to be a part of some larger scheme. In the present case, of course, the larger “regulatory scheme”, of which licensing the sale of alcohol and the collection of the applicable fees is part, is the regulation of Jasper National Park.

[53] I agree with Justice Snider’s conclusion that, on the basis of the applicable legislation as administered, the regulation of the use and operation of Jasper National Park is the relevant regulatory scheme for present purposes.

(b) the four *Westbank* criteria

[54] I turn now to the question of whether the operation and regulation of the use of Jasper National Park meet the *Westbank* criteria of a “regulatory scheme” to which the business licence fees payable by the appellants are “necessarily incidental”. Although not all of the *Westbank* criteria must be met for a levy to be a regulatory charge, rather than a tax, I shall consider them one by one.

[55] The first criterion is the presence of “a complete and detailed code of regulation”. In my view, the *Canada National Parks Act* and the *Parks Canada Agency Act*, together with the considerable body of regulations made under them, constitute “a complete and detailed code of regulation” applicable to the national parks, including Jasper National Park.

[56] Within this overarching statutory scheme, some provisions apply only to particular national parks, including Jasper. In addition to the employees who work at the national headquarters of the Department of the Environment and the Parks Canada Agency, the bodies now responsible for the statutory mandate respecting Canada’s national parks, each park has its own superintendent and staff, with responsibilities for developing park-specific policies and for the day-to-day

se rattachaient les droits de permis de vente d’alcool. Toutefois, dans cette affaire, on ne prétendait pas que le régime des permis de vente d’alcool s’inscrivait dans un régime plus général. Évidemment, dans la présente affaire, le « régime de réglementation » général, qui comprend la délivrance des permis de vente d’alcool et la perception des droits applicables, est la réglementation du parc national Jasper.

[53] Je partage l’avis de la juge Snider pour qui, vu la législation applicable telle qu’elle est administrée, la réglementation de l’utilisation et de l’exploitation du parc national Jasper constitue, pour les fins qui nous concernent, le régime pertinent de réglementation.

b) les quatre critères de l’arrêt *Westbank*

[54] Je passe maintenant à la question de savoir si l’exploitation du parc national Jasper et la réglementation de son utilisation remplissent, selon l’arrêt *Westbank*, les critères d’un « régime de réglementation » dont les droits de permis d’exploitation payables par les appelantes sont « indissociables ». Il n’est pas nécessaire que les critères de l’arrêt *Westbank* soient tous remplis pour qu’un prélèvement constitue une redevance de nature réglementaire plutôt qu’une taxe, mais je les examinerai quand même tous.

[55] Le premier critère est l’existence d’« un code de réglementation complet et détaillé ». À mon avis, la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* et la *Loi sur l’Agence Parcs Canada*, combinées à l’ensemble considérable de règlements pris sous leur autorité, constituent « un code de réglementation complet et détaillé », applicable aux parcs nationaux, y compris le parc national Jasper.

[56] À l’intérieur de ce régime législatif primordial, certaines dispositions s’appliquent uniquement à certains parcs nationaux, dont Jasper. Outre les employés qui travaillent au bureau national du ministère de l’Environnement et à celui de l’Agence Parcs Canada, instances aujourd’hui investies par la loi du mandat se rapportant aux parcs nationaux du Canada, chaque parc a son propre directeur et son propre personnel, qui sont chargés d’élaborer des politiques propres au parc

operation of the park. Accordingly, the first criterion is satisfied.

[57] The second criterion is whether the levy is imposed for “a specific regulatory purpose which seeks to affect the behaviour of individuals”. The purpose of the scheme regulating the use of Jasper and other national parks is set out in the *Canada National Parks Act* as follows:

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

The more specific scheme for licensing the sale of alcohol is designed to affect the sale and consumption of alcoholic beverages in national parks, and the conduct of the customers; the licence fees are part of this scheme. However, the fees are also imposed to raise revenue to defray the costs of the larger regulatory scheme, namely the operation of the Park itself. It is unclear whether the second *Westbank* criterion is satisfied.

[58] The third criterion is the presence of a proper estimation of the costs of the regulation. The costs of regulating the use of Jasper National Park, the relevant “regulatory scheme” for the purpose of the *Westbank* criteria, are published: they were in excess of \$20 million in 2003-2004. In that year, \$87,625, or less than 0.5% of the total operating costs of the Park, were collected in alcohol licensing fees from businesses operating in the Park. It is irrelevant that there is no evidence in the record of the estimated costs of the sub-scheme for licensing the sale of alcohol. Thus, the third criterion is satisfied.

[59] This leaves the fourth criterion: the existence of “a relationship between the regulation and the person being regulated, where the person being regulated either causes the need for or benefits from it”.

[60] The appellants say that the amount of a licence fee must be related to the costs which their businesses

concerné et de veiller à la gestion quotidienne du parc. Le premier critère est donc rempli.

[57] Le second critère concerne le point de savoir si le prélèvement est imposé pour « un objectif spécifique destiné à influencer certains comportements individuels ». L’objet du régime régissant l’utilisation du parc Jasper et autres parcs nationaux est énoncé ainsi dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* :

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

Le régime plus spécifique de délivrance des permis de vente d’alcool est conçu pour influencer la vente et la consommation de boissons alcoolisées dans les parcs nationaux, ainsi que la conduite des clients; les droits de permis font partie de ce régime. Toutefois, les droits sont également imposés pour lever des fonds qui serviront à payer les coûts du régime général de réglementation, à savoir le fonctionnement du parc lui-même. Il n’est pas sûr que le second critère de l’arrêt *Westbank* soit rempli.

[58] Le troisième critère concerne l’existence d’une estimation des coûts de la réglementation. Les coûts de la réglementation régissant l’utilisation du parc national Jasper, le « régime de réglementation » pertinent pour ce qui concerne les critères de l’arrêt *Westbank*, sont publiés : ils dépassaient 20 millions de dollars en 2003-2004. Cette année-là, une somme de 87 625 \$, soit moins de 0,5 p. 100 des coûts totaux de fonctionnement du parc, a été perçue; cette somme représentait les droits de permis de vente d’alcool payés par les commerces présents dans le parc. Il n’importe pas que le dossier ne dise rien du coût estimatif du sous-régime des permis de vente d’alcool. Le troisième critère est donc rempli.

[59] Reste le quatrième critère : l’existence d’« un lien entre la réglementation et la personne qui fait l’objet de la réglementation, cette personne bénéficiant de la réglementation ou en ayant créé le besoin ».

[60] Selon les appelantes, le montant du droit de permis doit être rattaché aux coûts que leurs commerces



impose on the Park, and that there is no evidence of a rational relationship between the costs imposed on the Park by a business and the value of that business's annual purchases of alcohol. They argue that an establishment catering to clients with a taste for fine wine may spend more on purchasing its supplies than a neighbouring bar spends on purchasing considerably larger quantities of beer and *vin ordinaire*. There is no reason to suppose, the appellants say, that the former business would impose greater costs on the Park, by way of policing, for example, than the latter.

[61] I cannot accept this argument. The amount that a restaurant, hotel or bar in Jasper National Park spends on the purchase of alcohol each year is a reasonable surrogate for the size of its business and the number of customers served. There may, of course, be establishments in the Park whose business comprises largely the sale of high-priced drinks to a relatively small number of customers. However, these are likely to be the exception; a reasonable surrogate need not provide a perfect correlation.

[62] In my view, it was reasonably open to the Minister to have taken the view that there was a relationship between the volume of business done by an establishment serving alcohol, and costs to the Park. Given the tiny percentage of the Park's operating costs that are defrayed by the appellants, it is not necessary for the Park authorities to quantify the costs attributable to the businesses. This would be an onerous and not very meaningful exercise. A certain degree of arbitrariness in the level of fees is inevitable. That the General Regulations provide specifically for the licensing of the sale of alcohol is a legislative recognition that this is a business which may present special dangers or impose additional costs on national parks.

[63] The lack of a relationship between the revenue raised from licence fees and the costs of the regulatory scheme was relied on in *Kingstreet Investments* as a reason for characterizing the fee as a tax. However, in that case, the licensing scheme cost less than \$200,000 to administer, while over \$2 million were collected in fees. Compare *Nanaimo Immigrant Settlement Society*

entraînent pour le parc, et il n'est pas établi qu'il existe un lien rationnel entre les coûts imposés au parc par un commerce et la valeur des achats annuels d'alcool effectués par ce commerce. Elles soutiennent qu'un établissement qui sert des clients amateurs de vins fins consacre sans doute davantage de fonds à l'achat de ses fournitures qu'un bar voisin à l'achat de quantités beaucoup plus importantes de bières et de vins ordinaires. Il n'y a aucune raison de supposer, de dire les appelantes, que le premier commerce entraînera pour le parc des coûts plus élevés, par exemple quant aux services policiers, que le second commerce.

[61] Je ne puis accepter cet argument. La somme que consacre chaque année à l'achat d'alcool un restaurant, un hôtel ou un bar du parc national Jasper est une mesure raisonnable de la taille de son commerce et du nombre de clients servis. Il peut évidemment y avoir dans le parc des établissements dont l'activité consiste pour l'essentiel à servir des cocktails coûteux à un nombre relativement faible de clients. Mais, ce sera probablement l'exception; il n'est pas nécessaire qu'une mesure raisonnable donne une corrélation parfaite.

[62] À mon avis, le ministre pouvait raisonnablement considérer qu'il y avait une relation entre le volume d'activités d'un établissement servant des boissons alcoolisées et les coûts supportés par le parc. Vu le pourcentage très faible des coûts de fonctionnement du parc qui sont supportés par les appelantes, il n'est pas nécessaire pour les autorités du parc de quantifier les coûts attribuables aux commerces. Ce serait là un exercice onéreux et pas très utile. Un certain degré d'arbitraire dans le niveau des droits à payer est inévitable. Le Règlement général prévoit expressément la délivrance de permis de vente d'alcool, et le législateur reconnaît donc qu'il s'agit d'une activité qui peut présenter des dangers particuliers ou entraîner des coûts additionnels pour les parcs nationaux.

[63] L'absence d'une relation entre les recettes tirées des droits de permis et les coûts du régime de réglementation a été invoquée dans la décision *Kingstreet Investments* pour qualifier le droit à payer de taxe. Toutefois, dans cette affaire, le régime de délivrance des permis coûtait moins de 200 000 \$ à administrer, alors que les droits perçus dépassaient 2

v. *British Columbia* (2004), 242 D.L.R. (4th) 394 (B.C.C.A.). This is not the situation in the present case: far from it.

[64] The value of their purchases is also a reasonable proxy for the degree of benefit obtained by businesses selling alcohol in the Park. In this commercial context, it is reasonable to expect that the greater the volume of business, the greater the revenue.

[65] Counsel for the appellants argued that benefit to the licensees from the regulatory scheme is not a factor that may be taken into consideration under section 24. However, the fourth criterion in *Westbank* calls for a relationship between the regulation and the person being regulated, where that person either caused the need for the regulation “or benefits from it.” In the *Ontario Home Builders* case, Iacobucci J. noted (at paragraph 66) that the builders, upon whom the charge was imposed, derived a benefit from the provision of schools. He regarded this as a factor establishing the required relationship between the regulation and the person regulated.

[66] I infer from *Westbank* and *Ontario Home Builders* that the appellants may be charged a fee because they benefit from their location in the Park. This provides a nexus between the business licence fee paid by the appellants and the regulatory scheme. In addition, the exercise of the statutory discretion to fix the amount of the fees may take into account the extent of the benefit obtained from the regulatory scheme, without imposing a fee which is in pith and substance a tax. The extent of the benefit thus also provides a nexus between the amount of the fees and the regulatory scheme. See also *Mount Cook National Park Board v. Mount Cook Motels Ltd.*, [1972] NZLR 481 (C.A.), at page 487.

[67] Further, unlike fees for services, fees for rights and privileges (including business licence fees) fixed under section 24 of *Parks Canada Agency Act* are not limited to the cost of providing a particular privilege.

millions de dollars. Comparer avec l'arrêt *Nanaimo Immigrant Settlement Society v. British Columbia* (2004), 242 D.L.R. (4th) 394 (C.A.C.-B.). Ce n'est pas le cas ici, loin s'en faut.

[64] La valeur de leurs achats est également une mesure raisonnable du niveau des avantages recueillis par les commerces qui vendent des boissons alcoolisées dans le parc. Dans ce contexte commercial, il est raisonnable d'imaginer que plus la fréquentation sera importante, plus les recettes seront élevées.

[65] L'avocat des appelantes a fait valoir que l'avantage tiré du régime de réglementation par les titulaires de permis n'est pas un facteur qui puisse être pris en compte selon l'article 24. Toutefois, le quatrième critère de l'arrêt *Westbank* exige une relation entre la réglementation et la personne qui en est l'objet, lorsque cette personne bénéficie de la réglementation « ou en a créé le besoin ». Dans l'arrêt *Ontario Home Builders*, le juge Iacobucci faisait observer, au paragraphe 66, que les constructeurs, à qui la redevance était imposée, tiraient un avantage de la construction d'écoles. Pour lui, c'était là un facteur qui établissait la relation nécessaire entre la réglementation et la personne réglementée.

[66] Je déduis des arrêts *Westbank* et *Ontario Home Builders* que les appelantes peuvent être soumises au paiement d'un droit parce qu'elles tirent avantage de leur présence dans le parc. Il en résulte un lien entre le droit de permis d'exploitation qui est payé par les appelantes et le régime de réglementation. En outre, l'exercice du pouvoir discrétionnaire, conféré par la loi, de fixer les droit à payer peut prendre en compte l'étendue de l'avantage tiré du régime de réglementation, et cela sans imposer un droit qui soit véritablement une taxe. L'étendue de l'avantage constitue donc elle aussi un lien entre le droit à payer et le régime de réglementation. Voir aussi l'arrêt *Mount Cook National Park Board c. Mount Cook Motels Ltd.*, [1972] NZLR 481 (C.A.), à la page 487.

[67] Par ailleurs, contrairement au prix à payer pour la fourniture de services, le prix à payer pour l'attribution de droits ou d'avantages (y compris pour un permis d'exploitation), qui est fixé en vertu de l'article

This is an indication that Parliament authorized the Minister to take into account other factors in fixing fees for rights or privileges, including their value to the grantee, provided that the total amount collected does not exceed the costs of the regulatory scheme which the fees are designed to help to defray.

[68] Counsel for the appellants submitted that this conclusion necessarily means that the only legal limit on the basis and amount of the fee that the Minister may fix for a business licence is the total cost of operating Jasper National Park. I do not agree.

[69] First, I have considered in these reasons only the particular fees at issue in this case. I am not deciding whether a licence fee would be characterized as a regulatory charge if the Minister imposed it on one of the traditional bases of taxation (such as, the profits of licensees or the value of the goods and services that they supplied). Whether it is a criterion of a tax that a levy is calculated by reference to the same basis as a traditional tax, or there is a colourable attempt to disguise this fact, is an issue that may have to be decided in another case. Second, the principles of administrative law curb abuses by Ministers of statutory powers, even if, like section 24, the enabling statute contains no express limitations on their scope.

[70] Applying the *Westbank* criteria to the statutory scheme and its administration, I have concluded that the business licence fees payable by the appellants, including the portion based on the volume of their purchases of alcohol, were imposed for the primary purpose of financing, in part, a regulatory scheme, namely, that governing the use and operation of Jasper National Park. Accordingly, since the business licence fees are in pith and substance a regulatory charge, not a tax, the appellants' challenge to their validity must fail. That the fees may have some incidental characteristics of a tax is immaterial.

24 de *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, ne se limite pas au coût de l'attribution de tel ou tel avantage. C'est là le signe que le législateur autorisait le ministre à tenir compte d'autres facteurs au moment de fixer les prix à payer pour l'attribution de droits ou d'avantages, notamment à tenir compte de leur valeur pour le bénéficiaire, pour autant que la somme totale perçue ne dépasse pas les coûts du régime de réglementation que les droits à payer sont destinés à acquitter.

[68] Selon l'avocat des appelantes, cette conclusion signifie nécessairement que l'unique limite juridique à l'assiette et au montant du droit que le ministre peut fixer pour un permis d'exploitation est le coût total de fonctionnement du parc national Jasper. Je ne partage pas cet avis.

[69] D'abord, je n'ai considéré dans les présents motifs que les droits payables qui sont en cause ici. Je ne décide pas si un droit de permis serait qualifié de redevance de nature réglementaire pour le cas où le ministre l'imposerait selon l'une des assiettes classiques de la fiscalité (par exemple le bénéfice réalisé par le titulaire du permis, ou la valeur des biens et services qu'il a fournis). La question de savoir si, pour être une taxe, un prélèvement doit être calculé par référence à la même assiette qu'une taxe traditionnelle, ou s'il y a tentative apparente de faire croire que tel est le cas, est une question qui pourrait devoir être tranchée dans une autre affaire. Deuxièmement, les principes de droit administratif empêchent les ministres d'abuser des pouvoirs que leur confère la loi, même si, comme l'article 24, la loi d'habilitation ne limite pas expressément l'étendue de ces pouvoirs.

[70] Appliquant les critères de l'arrêt *Westbank* au régime de réglementation et à son application, je suis arrivé à la conclusion que les droits de permis d'exploitation qui sont payables par les appelantes, y compris la portion de ces droits fondée sur le volume de leurs achats de boissons alcoolisées, ont été imposés dans le dessein principal de financer, en partie, un régime de réglementation, soit celui qui régit l'utilisation et le fonctionnement du parc national Jasper. Par conséquent, puisque les droits de permis d'exploitation constituent, de par leur caractère véritable, une redevance réglementaire, et non une taxe, la contestation

Issue 2: Does the Agreement between the Minister and the Town of Jasper deprive the Minister of the statutory power to impose business licence fees on establishments operating in the Town of Jasper?

[71] The argument that the Agreement between the Minister and the Town of Jasper removes the Minister's power to charge fees for business licences concerns only one of the appellants, Athabasca. Justice Snider rejected this argument, largely on the ground that Article 6.3 of the Agreement provides that "[n]othing in this Agreement affects the operation of any regulation made under the *Canada National Parks Act*, until such regulation has been repealed or amended to the extent that it no longer applies to the Municipality of Jasper".

[72] The appellants argue that this provision does not apply to business licence fees because they are fixed pursuant to section 24 of the *Parks Canada Agency Act*, not the *Canada National Parks Act*.

[73] I do not agree. Athabasca challenges the power of the Minister to charge any licence fee for operating a business in the Town of Jasper, not just the amount of the fee. The power to require the payment of a fee for a licence to operate a business in Jasper National Park is contained in subsection 4(2) of the Business Regulations and enacted pursuant to the *Canada National Parks Act*. The subsection provides that an application for a licence must be accompanied by the applicable fee. As a result of Article 6.3, the Agreement does not affect the operation of this provision, which ties the issue of a licence to the payment of a fee. The fact that subsection 4(2) also specifies that the "applicable fee" is fixed by the Minister under section 24 of the *Parks Canada Agency Act* is immaterial.

des appelantes à l'encontre de leur validité n'est pas admissible. Il n'importe pas que les droits à payer puissent présenter certains des attributs accessoires d'une taxe.

Point n° 2 : L'accord conclu entre le ministre et la ville de Jasper prive-t-il le ministre du pouvoir légal de percevoir des droits de permis d'exploitation aux établissements présents dans la ville de Jasper?

[71] L'argument selon lequel l'accord conclu entre le ministre et la ville de Jasper prive le ministre de son pouvoir de percevoir des droits de permis d'exploitation ne concerne que l'une des appelantes, Athabasca. La juge Snider a rejeté cet argument, principalement au motif que l'article 6.3 de l'accord prévoit que [TRADUCTION] « rien dans le présent accord ne portera atteinte à l'application d'un quelconque règlement pris en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, jusqu'à ce que le règlement soit abrogé ou modifié de telle sorte qu'il ne s'applique plus à la municipalité de Jasper. »

[72] Les appelantes font valoir que cette disposition ne s'applique pas aux droits de permis d'exploitation parce qu'ils sont fixés conformément à l'article 24 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, et non en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*.

[73] Je ne partage pas ce point de vue. Athabasca conteste le pouvoir du ministre d'imposer un quelconque droit de permis pour l'exploitation d'un commerce dans la ville de Jasper, et pas seulement le montant du droit. Le pouvoir d'exiger le paiement d'un droit pour l'autorisation d'exploiter un commerce dans le parc national Jasper est conféré par le paragraphe 4(2) du Règlement sur l'exploitation de commerces, pris en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*. Le paragraphe 4(2) prévoit qu'une demande de permis doit être accompagnée du prix applicable. En conséquence de l'article 6.3, l'accord ne modifie pas l'application de cette disposition, qui rattache la délivrance d'un permis au paiement d'un droit. Il n'importe pas que le paragraphe 4(2) précise aussi que le « prix applicable » est fixé par le ministre en vertu de l'article 24 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*.

[74] This conclusion corresponds with the view of the parties to the Agreement, namely that it does not transfer to the Town the Minister's powers to issue business licences and to collect fees for granting them. The evidence in the record is that the parties have been discussing the possible future transfer of this function.

#### E. CONCLUSIONS

[75] For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

LINDEN J.A.: I agree.

NADON J.A.: I agree.

[74] Cette conclusion s'accorde avec le point de vue des parties à l'accord, pour qui l'accord ne transfère pas à la ville le pouvoir du ministre de délivrer des permis d'exploitation et de percevoir des droits pour tels permis. Il appert du dossier que les parties ont discuté du transfert futur possible de cette fonction.

#### E. DISPOSITIF

[75] Pour ces motifs, je rejeterais l'appel, avec dépens.

LE JUGE LINDEN, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE NADON, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.