

A-245-03  
2004 FCA 166

A-245-03  
2004 CAF 166

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

**Parcs Canada, Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien, le directeur du Parc national de Banff et le Procureur général du Canada** (*appelants*)

v.

c.

**Sunshine Village Corporation** (*Respondent*)

**Sunshine Village Corporation** (*intimée*)

**INDEXED AS: SUNSHINE VILLAGE CORP. v. CANADA (PARKS) (F.C.A.)**

**RÉPERTORIÉ: SUNSHINE VILLAGE CORP. c. CANADA (PARCS) (C.A.F.)**

Federal Court of Appeal, Rothstein, Sharlow and Malone J.J.A.—Edmonton, March 25; Ottawa, April 27, 2004.

Cour d'appel fédérale, juges Rothstein, Sharlow et Malone, J.C.A.—Edmonton, 25 mars; Ottawa, 27 avril 2004.

*Administrative Law—Judicial Review—Appeal from Trial Division decision that higher building permit fee for Banff, Jasper than for other national parks, imposed by Regulations under Canada National Parks Act, discriminatory, ultra vires Act—Case law establishing that where Parliament conferring fee-setting authority on Governor in Council, latter authorized to classify payers or situations, set different fees for each classification—Review of regulations made under such fee-setting authority to be approached in deferential manner—Act, s. 16(1)(r) conferring broad authority to set different building permit fees for Banff, Jasper National Parks—Higher fee in Regulations not ultra vires.*

*Droit administratif—Contrôle judiciaire—Appel à l'encontre d'un jugement de la Section de première instance selon lequel le règlement pris en vertu de la Loi sur les parcs nationaux du Canada est discriminatoire et illégal parce qu'il prévoit, pour les permis de construire, des droits plus élevés dans les parcs nationaux de Banff et de Jasper que dans les autres parcs nationaux—Il ressort de la jurisprudence que, lorsque le gouverneur en conseil est autorisé par le législateur à prendre des règlements fixant des droits, les règlements peuvent classer par catégories les payeurs des droits en question ou les diverses situations dans lesquelles les droits doivent être payés—La validité de règlements pris en vertu de dispositions semblables autorisant la fixation de droits doit être analysée avec retenue et circonspection—La Loi, art. 16(1)r), confère au gouverneur en conseil un pouvoir étendu de fixer, pour les parcs nationaux de Banff et de Jasper, des droits différents en matière de permis de construire—Le droit plus élevé fixé dans le Règlement n'est pas illégal.*

This was an appeal from a decision of the Trial Division holding that the higher fee charged for building permits in Banff and Jasper National Parks was discriminatory and that this discrimination was not authorized by the *Canada National Parks Act* expressly or by necessary implication. The issue was whether the Governor in Council could, under a general power to set building permit fees conferred on it by Parliament, in the Act, paragraph 16(1)(r) set different fees for different national parks.

Il s'agissait d'un appel interjeté à l'encontre d'un jugement de la Section de première instance, qui a estimé que le droit plus élevé demandé pour les permis de construire dans les parcs nationaux de Banff et de Jasper était discriminatoire et que la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* n'autorisait pas cette discrimination, expressément ou par déduction nécessaire. Le point soulevé était celui de savoir si le gouverneur en conseil pouvait, à la faveur d'un pouvoir général de fixer les droits des permis de construire, un pouvoir qui lui est conféré par le Parlement dans l'alinéa 16(1)r) de la Loi, fixer des droits différents pour différents parcs nationaux.

The respondent operates a ski area in Banff National Park known as "Sunshine Village." In June 2001, the respondent obtained a building permit issued by the Superintendent of the

L'intimée exploite une station de sports d'hiver au Parc national de Banff, appelée «Sunshine Village». En juin 2001, l'intimée obtenait du directeur du Parc un permis de construire

Park to replace and upgrade a gondola. The respondent was charged a building permit fee of \$105,000 calculated in accordance with the *National Parks Building Regulations* which provide that, in Banff and Jasper National Parks, the fees for a building permit are calculated at a rate of \$7 per \$1,000 of the estimated value of a building or structure. The rate for all other national parks is \$5 per \$1,000. The respondent sought judicial review in the Trial Division from the decision of the Superintendent and the Judge found the higher fee to be *ultra vires* the Act. This decision was appealed to this Court.

*Held*, the appeal should be allowed.

The *vires* of subordinate legislation is always to be reviewed on a correctness standard. For the purposes of this case, it was assumed that the setting of higher fees was discriminatory in an administrative law sense. However, this discrimination was not prohibited. Supreme Court of Canada and Federal Court of Appeal cases have established that where the Governor in Council is authorized to make regulations setting fees for Crown services, licences or permits, the regulations could classify the payers of the fees or the different situations in which they must be paid, and set different fees for each classification. The review of regulations made under such authority should be approached in a deferential manner, interpreting, in context, the words Parliament used in accordance with their ordinary and grammatical meaning. The words of paragraph 16(1)(r) of the Act conferred authority on the Governor in Council in respect of fees for Crown services, and were broad enough to confer authority on the Governor in Council to set different building permit fees for Banff and Jasper National Parks, regardless of whether doing so was discriminatory in the administrative law sense.

qui l'autorisait à remplacer une télécabine par une autre plus perfectionnée. L'intimée devait pour le permis de construire verser un droit de 105 000 \$, calculé en conformité avec le *Règlement sur les bâtiments des parcs nationaux*, lequel prévoit que, dans les parcs nationaux de Banff et de Jasper, les droits applicables à un permis de construire sont calculés à raison de 7 \$ pour chaque tranche de 1 000 \$ de la valeur estimative d'un édifice ou d'une structure. Pour tous les autres parcs nationaux, le taux est de 5 \$ pour chaque tranche de 1 000 \$. L'intimée a sollicité devant la Section de première instance le contrôle judiciaire de la décision du directeur, et la juge a estimé que le droit plus élevé était illégal. Appel a été interjeté à la Cour d'appel fédérale.

*Arrêt*: l'appel doit être accueilli.

La validité d'un texte réglementaire doit toujours être examinée selon la norme de la décision correcte. Aux fins de la présente affaire, on a présumé que la fixation de droits plus élevés était discriminatoire au sens du droit administratif. Cependant, une telle discrimination n'était pas proscrite. De la jurisprudence de la Cour suprême du Canada et de la Cour d'appel fédérale que, lorsque le gouverneur en conseil est autorisé à prendre des règlements fixant des droits pour des services gouvernementaux, des licences ou des permis, les règlements peuvent classer par catégories les payeurs des droits en question ou les diverses situations dans lesquelles les droits doivent être payés, et ils peuvent fixer des droits différents pour chaque catégorie. C'est avec retenue et circonspection que les tribunaux s'appliqueront à analyser la validité de tels règlements. Il s'agira simplement d'interpréter, dans leur contexte, les mots que le législateur a employés, d'une manière qui s'accorde avec leur sens ordinaire et grammatical. L'alinéa 16(1)r) de la Loi conférerait au gouverneur en conseil le pouvoir de fixer les droits applicables à des services fournis par l'État, et il était formulé assez largement pour conférer au gouverneur en conseil le pouvoir de fixer, en matière de permis de construire, des droits différents pour les parcs nationaux de Banff et de Jasper, quand bien même il en résulterait une discrimination au sens du droit administratif.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 5.  
*Air Services Fees Regulations*, C.R.C., c. 5.  
*Canada National Parks Act*, S.C. 2000, c. 32, s. 16.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 15.  
*National Parks Building Regulations*, C.R.C., c. 1114, ss. 5(1), 15(1), Sch. I (as enacted by SOR/81-667, s. 4; 96-427, s. 2).

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 15.  
*Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, ch. A-3, art. 5.  
*Loi sur la radio*, S.R.C. 1952, ch. 233, art. 3.  
*Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32, art. 16.  
*Règlement sur les bâtiments des parcs nationaux*, C.R.C., ch. 1114, art. 5(1), 15(1), ann. I (édicte par DORS/81-

*Radio Act*, R.S.C. 1952, c. 233, s. 3.

667, art. 4; 96-427, art. 2).

*Règlement sur les taxes des services aéronautiques*, C.R.C., ch. 5.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### FOLLOWED:

*Procureur général du Canada v. La Compagnie de Publication La Presse, Ltée*, [1967] S.C.R. 60; (1966), 63 D.L.R. (2d) 396; 66 DTC 5492.

##### APPLIED:

*Aerlinte Eireann Teorante v. Canada (Minister of Transport)* (1990), 68 D.L.R. (4th) 220; 107 N.R. 120 (F.C.A.).

##### CONSIDERED:

*United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*; [2004] 1 S.C.R. 485; (2004), 346 A.R. 4; 236 D.L.R. (4th) 385 [2004] 7 W.W.R. 603; 26 Alta. L.R. (4th) 1; 12 Admin. L.R. (4th) 1; 318 N.R. 170; 46 M.P.L.R. (3d) 1; *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650; (1993), 100 D.L.R. (4th) 167; 10 Admin. L.R. (2d) 196; 79 C.C.C. (3d) 142; 19 C.R. (4th) 329; 14 M.P.L.R. (2d) 35; 149 N.R. 161; 61 O.A.C. 161.

#### AUTHORS CITED

Brown, Donald J.M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf. Toronto: Canvasback Pub., 1998.

APPEAL from a decision of the Trial Division ([2003] 4 F.C. 459; (2003) 3 Admin. L.R. (4th) 138; 39 M.P.L.R. (3d) 96) holding that the higher fee charged for building permits in Banff and Jasper National Parks, provided by Item 1 of Part I of the Schedule to the *National Parks Building Regulations*, was discriminatory and that this discrimination was not authorized by the *Canada National Parks Act*. Appeal allowed.

#### APPEARANCES:

*Kirk N. Lambrecht*, Q.C. and *David J. Stam* for appellants.  
*Daniel P. Carroll* and *Jeremiah J. Kowalchuk* for respondent.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION SUIVIE:

*Procureur général du Canada c. La Compagnie de Publication La Presse, Ltée*, [1967] R.C.S. 60; (1966), 63 D.L.R. (2d) 396; 66 DTC 5492.

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Aerlinte Eireann Teorante c. Canada (Ministre des Transports)* (1990), 68 D.L.R. (4th) 220; 107 N.R. 120 (C.A.F.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485; (2004), 346 A.R. 4; 236 D.L.R. (4th) 385; [2004] 7 W.W.R. 603; 26 Alta. L.R. (4th) 1; 12 Admin. L.R. (4th) 1; 318 N.R. 170; 46 M.P.L.R. (3d) 1; *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650; (1993), 100 D.L.R. (4th) 167; 10 Admin. L.R. (2d) 196; 79 C.C.C. (3d) 142; 19 C.R. (4th) 329; 14 M.P.L.R. (2d) 35; 149 N.R. 161; 61 O.A.C. 161.

#### DOCTRINE

Brown, Donald J.M. et John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles. Toronto: Canvasback Pub., 1998.

APPEL à l'encontre d'un jugement de la Section de première instance ([2003] 4 C.F. 459; (2003) 3 Admin. L.R. (4th) 138; 39 M.P.L.R. (3d) 96), selon lequel le droit plus élevé demandé pour des permis de construire dans les parcs nationaux de Banff et de Jasper, un droit prévu par l'article 1 de la partie I de l'annexe du *Règlement sur les bâtiments des parcs nationaux*, était discriminatoire, et selon lequel cette discrimination n'était pas autorisée par la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*. Appel accueilli.

#### ONT COMPARU:

*Kirk N. Lambrecht*, c.r. et *David J. Stam*, pour les appelants.  
*Daniel P. Carroll* et *Jeremiah J. Kowalchuk*, pour l'intimée.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellants.

*Field LLP*, Edmonton, for respondent.

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

ROTHSTEIN J.A.:

## ISSUE

[1] The issue in this appeal from the Trial Division [[2003] 4 F.C. 459] (as it then was) is whether the Governor in Council may, under a general power to set building permit fees conferred on it by Parliament in the *Canada National Parks Act*, S.C. 2000, c. 32 (the Act), set different fees for different national parks.

## POSITION OF THE APPELLANTS AND RESPONDENT

[2] The appellants say the unrestricted power to set fees by regulation permits different fees to be set for different parks. The respondent says that the setting of different fees is discriminatory and that, in the absence of express or necessarily implied authority in the enabling statute, the Governor in Council may not promulgate regulations that discriminate by providing for different fees between parks.

## FACTS

[3] The respondent operates a ski area in Banff National Park known as “Sunshine Village.” The ski facilities include a gondola, i.e., a lift system that transports skiers from a base facility to an upper village. In December 2000, the respondent applied to Parks Canada for permission to replace and upgrade the gondola. A building permit was issued by the Superintendent of Banff National Park on June 27, 2001.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Le sous-procureur général du Canada*, pour les appelants.

*Field LLP*, Edmonton, pour l’intimée.

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

LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A.:

## POINT LITIGIEUX

[1] Le point soulevé dans le présent appel interjeté à l’encontre d’un jugement de la Section de première instance [[2003] 4 C.F. 459] (sa désignation à l’époque) est celui de savoir si le gouverneur en conseil peut, à la faveur d’un pouvoir général de fixer les droits des permis de construire, un pouvoir qui lui est conféré par le Parlement dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32 (la Loi), fixer des droits différents pour différents parcs nationaux.

## POSITION DES APPELANTS ET DE L’INTIMÉE

[2] Selon les appelants, le pouvoir illimité de fixer des droits par règlement autorise la fixation de droits différents pour des parcs différents. Selon l’intimée, la fixation de droits différents est discriminatoire et, en l’absence d’un pouvoir exprès ou nécessairement implicite dans la loi habilitante, le gouverneur en conseil ne peut pas prendre de règlements qui, par l’imposition de droits différents d’un parc à un autre, sont discriminatoires.

## LES FAITS

[3] L’intimée exploite une station de sports d’hiver au parc national de Banff, appelée «Sunshine Village». Les installations comprennent une télécabine qui permet de transporter les skieurs depuis des équipements de base jusqu’à un village situé en hauteur. En décembre 2000, l’intimée demandait à Parcs Canada l’autorisation de remplacer la télécabine par une autre plus perfectionnée. Un permis de construire fut délivré par le directeur du parc national de Banff le 27 juin 2001.

[4] The *National Parks Building Regulations*, C.R.C., c. 1114, as amended (the Regulations) provide that, in Banff and Jasper National Parks, the fees for a building permit are calculated at a rate of \$7 per \$1,000 of the estimated value of a building or structure while, in all other national parks, the rate is \$5 per \$1,000. Accordingly, as the estimated value of the gondola was \$15 million, the respondent was charged a building permit fee of \$105,000.

[5] The respondent sought judicial review in the Trial Division from the decision of the Superintendent on a number of grounds. The Trial Division Judge held that the gondola was a “building or structure” within the meaning of the Regulations but held that the higher fee charged for building permits in Banff and Jasper National Parks was discriminatory and that such discrimination was not authorized by the Act expressly or by necessary implication. She therefore declared the higher fee *ultra vires* the Act. Only the discrimination issue was appealed to this Court. I am of the opinion that the Trial Division Judge was in error in declaring the higher fee for Banff and Jasper National Parks in the Regulations *ultra vires*. The appeal therefore should be allowed.

#### RELEVANT LEGISLATION

[6] National parks are managed by the Minister of Canadian Heritage, subject to regulations made by the Governor in Council pursuant to section 16 of the Act, the relevant portions of which read as follows:

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

...

(m) the control of the location, standards, design, materials, [and] construction . . . of buildings, structures, . . . and other improvements . . .

...

[4] Le *Règlement sur les bâtiments des parcs nationaux*, C.R.C., ch. 1114, modifié (le Règlement), prévoit que, dans les parcs nationaux de Banff et de Jasper, les droits applicables à un permis de construire sont calculés à raison de 7 \$ pour chaque tranche de 1 000 \$ de la valeur estimative d’un édifice ou d’une structure, tandis que, pour tous les autres parcs nationaux, le taux est de 5 \$ pour chaque tranche de 1 000 \$. En conséquence, puisque la valeur estimative de la télécabine était de 15 millions de dollars, l’intimée devait pour le permis de construire verser un droit de 105 000 \$.

[5] L’intimée a sollicité devant la Section de première instance le contrôle judiciaire de la décision du directeur, en alléguant plusieurs moyens. La juge de la Section de première instance a estimé que la télécabine était une «construction ou structure» au sens du Règlement, mais que le droit plus élevé demandé pour les permis de construire dans les parcs nationaux de Banff et de Jasper était discriminatoire et que la Loi n’autorisait pas cette discrimination, expressément ou par déduction nécessaire. Elle a donc déclaré illégal le droit plus élevé. Il n’est fait appel à la Cour que de la seule question de la discrimination. Je suis d’avis que la juge de la Section de première instance s’est fourvoyée lorsqu’elle a dit que le droit plus élevé applicable aux parcs de Banff et de Jasper en vertu du Règlement était illégal. L’appel doit donc être accueilli.

#### DISPOSITIONS LÉGISLATIVES APPLICABLES

[6] Les parcs nationaux sont gérés par le ministre du Patrimoine canadien, sous réserve des règlements pris par le gouverneur en conseil en application de l’article 16 de la Loi, dont les portions qui nous intéressent ici sont ainsi rédigées:

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

[. . .]

m) la réglementation de l’emplacement, de la conception, [et] de la construction [. . .] de bâtiments [. . .] et autres structures, des normes à appliquer et des matériaux à utiliser [. . .]

[. . .]

(r) the determination of fees, . . . for . . . the issuance . . . of permits, licences and other authorizing instruments pursuant to subsection (3);

r) la fixation des droits à percevoir [. . .] pour la délivrance [. . .] des licences, permis et autres autorisations visés au paragraphe (3);

. . .

[. . .]

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

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

. . .

[. . .]

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

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

. . . .

[7] Paragraph 5(1)(b) of the Regulations provides that no person shall commence the erection or reconstruction of a building unless he first obtains a permit:

[7] L'alinéa 5(1)b) du Règlement prévoit qu'il est interdit à quiconque de commencer l'érection ou la reconstruction d'un bâtiment à moins d'avoir obtenu au préalable un permis:

5. (1) No person shall

5. (1) Il est interdit à quiconque

. . .

[. . .]

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

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

. . .

[. . .]

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

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

[8] Subsection 15(1) of the Regulations provides for the fees to be charged for permits. Subsection 15(1) provides:

[8] Le paragraphe 15(1) du Règlement prévoit les droits qui sont demandés pour les permis. En voici le texte:

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

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

[9] Item 1 of Part I of the Schedule [as enacted by SOR/81-667, s. 4; 96-427, s. 2] sets forth the fees for building permits:

[9] L'article 1 de la partie I de l'annexe [édicte par DORS/81-667, art. 4; 96-427, art. 2] fixe les droits des permis de construire:

Item	Type of Permit	Fee (\$)	Article	Permis	Droits (\$)
1.	Building permit, per \$1,000 or fraction thereof of estimated value of the building or structure		1.	Permis de construction, pour chaque tranche de 1 000 \$ ou fraction de celle-ci de la valeur estimative du bâtiment ou de la construction:	
(a)	in Banff or Jasper National Park	7.00	a)	dans les parcs nationaux Banff ou Jasper	7
(b)	in any other park	5.00	b)	dans tout autre parc national	5

## ANALYSIS

1. Standard of Review

[10] The only question in this appeal is whether Item 1(a) of Part I of the Schedule to the Regulations is *ultra vires* the Act. Reviewing whether subordinate legislation is authorized by its enabling statute does not require application of the pragmatic and functional approach. Rather, the *vires* of subordinate legislation is always to be reviewed on a correctness standard. See, for analogous circumstances in respect of municipal by-laws, *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, [2004] 1 S.C.R. 485, at paragraph 5.

2. Is There Discrimination?

[11] A threshold question is whether the fixing of different fees for building permits between national parks constitutes discrimination. The appellants say that fixing different fees is not *per se* discriminatory. Rather, they say the respondent must demonstrate that the circumstances between the parks they wish to compare are similar. I take this to mean that those applying for building permits in the allegedly comparable parks are in competition or, perhaps, that the costs incurred by the Government in respect of the services required in relation to the issuance of the building permits are similar.

[12] The respondent submits that it need only demonstrate that the Regulations setting different fees apply to the same class, i.e., persons applying for building permits in national parks.

[13] This is not a case about discrimination under section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] or under human rights legislation. Rather, it is a case about alleged administrative law discrimination. Administrative law discrimination occurs when "municipal bylaws and other forms of subordinate legislation . . . are discriminatory in

## ANALYSE

1. Norme de contrôle

[10] Le seul point soulevé dans le présent appel est celui de savoir si l'article 1a) de la partie I de l'annexe du Règlement est ou non illégal. L'analyse qui consiste à se demander si un texte réglementaire est autorisé par sa loi habilitante ne requiert pas l'application de l'approche pragmatique et fonctionnelle. La validité d'un texte réglementaire doit plutôt être toujours examinée selon la norme de la décision correcte. Pour une situation analogue se rapportant aux règlements municipaux, voir l'arrêt *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485, au paragraphe 5.

2. Y a-t-il discrimination?

[11] Le premier point à régler est celui de savoir s'il y a discrimination dans le fait de fixer des droits différents pour les permis de construire selon le parc national concerné. Les appelants disent que le fait de fixer des droits différents n'est pas en soi discriminatoire. Selon eux, l'intimée doit plutôt prouver que les circonstances qui ont cours dans les parcs qu'elle veut comparer sont semblables. Si je comprends bien les appelants, ceux qui sollicitent des permis de construire dans les parcs censément comparables sont en concurrence, ou peut-être les coûts engagés par le gouvernement pour les services entraînés par la délivrance des permis de construire sont-ils semblables.

[12] L'intimée dit qu'il lui suffit de prouver que le Règlement fixant des droits différents s'applique à la même catégorie, c'est-à-dire aux personnes qui demandent des permis de construire pour utilisation dans des parcs nationaux.

[13] Il n'est pas question ici de discrimination selon l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] ni selon les lois sur les droits de la personne. Il s'agit plutôt d'une présumée discrimination de droit administratif. Il y a discrimination de droit administratif lorsque [TRADUCTION] «des règlements municipaux et autres

the sense that they do not apply equally to all those engaged in the activity that is the subject of the enactment” (Donald J. M. Brown and John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf (Toronto: Canvasback, 1998), at paragraph 15:3212).

[14] In view of my disposition of the appeal, it is unnecessary to make a final determination of whether this definition of administrative law discrimination applies to regulations promulgated by the Governor in Council. I will assume, without deciding, that Item 1(a) of Part I of the Schedule to the Regulations, which sets building permit fees in Banff and Jasper National Parks at a rate of \$7 per \$1,000 of estimated value, as compared to a rate of \$5 per \$1,000 of estimated value in all other parks, is discriminatory in an administrative law sense.

### 3. Is Discrimination Prohibited?

[15] The learned Trial Division Judge relied on municipal law cases to hold that regulations establishing different building permit fees for different parks are *ultra vires* on the grounds of discrimination. Historically, municipalities had been unable to enact discriminatory by-laws in the absence of expressly or necessarily or fairly implied authorization in their governing statute. As Iacobucci J. stated in *R. v. Sharma*, [1993] 1 S.C.R. 650, at page 668:

The rule against discriminatory by-laws is an outgrowth of the principle that, as statutory bodies, municipalities “may exercise only those powers expressly conferred by statute, those powers necessarily or fairly implied by the expressed power in the statute, and those indispensable powers essential and not merely convenient to the effectuation of the purposes of the corporation” (Makuch, *Canadian Municipal and Planning Law* (1983), at p. 115).

[16] This approach to interpreting municipal by-laws was concomitant with the practice of provinces granting municipalities specific powers in particular subject areas,

genres de textes réglementaires [. . .] sont discriminatoires, en ce sens qu’ils ne s’appliquent pas de la même façon à tous ceux qui s’adonnent à l’activité faisant l’objet du texte en question» (Donald J. M. Brown et John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles (Toronto: Canvasback, 1998), au paragraphe 15:3212).

[14] Vu la manière dont je dispose de l’appel, il est inutile de décider à titre final si cette définition de la discrimination de droit administratif vaut pour les règlements pris par le gouverneur en conseil. Je présumerai, sans trancher la question, que l’article 1a) de la partie I de l’annexe du Règlement, qui fixe les droits pour les permis de construire dans les parcs nationaux de Banff et de Jasper à 7 \$ pour chaque tranche de 1 000 \$ de valeur estimative, contre 5 \$ pour chaque tranche de 1 000 \$ de valeur estimative dans tous les autres parcs, est discriminatoire au sens du droit administratif.

### 3. La discrimination est-elle proscrite?

[15] La juge de la Section de première instance s’est fondée sur des précédents relevant du droit municipal pour dire que des règlements qui établissent, à l’égard de permis de construire, des droits différents pour des parcs différents sont illégaux pour cause de discrimination. Les municipalités n’ont jamais été habilitées à prendre des règlements discriminatoires si leurs lois organiques ne les y autorisent pas expressément ou par déduction nécessaire ou raisonnable. Ainsi que l’écrivait le juge Iacobucci dans l’arrêt *R. c. Sharma*, [1993] 1 R.C.S. 650, à la page 668:

La règle interdisant les règlements discriminatoires est une excroissance du principe selon lequel, en tant qu’organismes créés par la loi, les municipalités [TRADUCTION] «peuvent exercer seulement les pouvoirs qui leur sont conférés expressément par la loi, les pouvoirs qui découlent nécessairement ou vraiment du pouvoir explicite conféré dans la loi, et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement commodes pour réaliser les fins de l’organisme» (Makuch, *Canadian Municipal and Planning Law* (1983), à la p. 115).

[16] Cette manière d’interpréter les règlements municipaux coïncidait avec la pratique consistant pour les provinces à accorder aux municipalités des pouvoirs



rather than conferring broad authority over generally defined matters. See *United Taxi Drivers'*, *supra*, at paragraph 6. *United Taxi Drivers'*, which had not been issued when the Trial Division Judge rendered her decision, indicates that there is a shift away from this approach in respect of municipalities (paragraph 6). However, it is not necessary for the purposes of this appeal to determine the extent of this shift in relation to municipalities.

[17] The words in the *Canada National Parks Act* that grant the Governor in Council the power to make regulations regarding building permit fees are:

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

...

(r) the determination of fees ... for ... the issuance ... of permits . . . .

[18] Unlike the historic practice of the provinces granting specific powers to municipalities, these words, on their face, confer broad authority on the Governor in Council. There is no indication that they are subject to any limitation. The Court must take the statute as it finds it. In the absence of limiting words in the statute, the Court will not read in limitations.

[19] The Supreme Court of Canada and this Court have historically taken this approach to the interpretation of legislation conferring broad fee-setting powers on the Governor in Council. These cases establish that where the Governor in Council is authorized to make regulations setting fees for Crown services, licences or permits, the regulations may classify the payers of the fees or the different situations in which they must be paid, and set different fees for each classification. Given the grant of general fee setting authority in paragraph 16(1)(r) of the Act, therefore, it follows that the Governor in Council may set different building permit fees for different national parks, regardless of whether

précis dans des domaines particuliers, plutôt qu'à leur conférer un pouvoir général dans des domaines définis en termes généraux. Voir l'arrêt *United Taxi Drivers'*, précité, au paragraphe 6. Cet arrêt, qui n'avait pas encore été publié quand la juge de la Section de première instance a rendu son jugement, atteste un abandon progressif de cette approche en ce qui a trait aux municipalités (paragraphe 6). Cependant, il n'est pas nécessaire, aux fins du présent appel, de prendre la mesure de ce changement en ce qui concerne les municipalités.

[17] Le texte qui, dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, confère au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements concernant les droits relatifs aux permis de construire est le suivant:

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

[. . .]

r) la fixation des droits [. . .] pour la délivrance [. . .] des [. . .] permis [. . .];

[18] Contrairement à la pratique traditionnelle des provinces consistant à accorder aux municipalités des pouvoirs particuliers, ces mots confèrent à première vue un pouvoir général au gouverneur en conseil. Il n'apparaît pas qu'ils soient de quelque façon limités. La Cour doit prendre le texte tel qu'il existe. En l'absence de mots restrictifs dans le texte, la Cour n'y présumera l'existence d'aucune limite.

[19] La Cour suprême du Canada et la Cour d'appel fédérale ont toujours adopté cette approche dans l'interprétation de lois conférant au gouverneur en conseil un pouvoir général de fixer des droits. Il ressort de leur jurisprudence que, lorsque le gouverneur en conseil est autorisé à prendre des règlements fixant des droits pour des services gouvernementaux, des licences ou des permis, les règlements peuvent classer par catégories les payeurs des droits en question ou les diverses situations dans lesquelles les droits doivent être payés, et ils peuvent fixer des droits différents pour chaque catégorie. Puisque l'alinéa 16(1)r) de la Loi confère le pouvoir général de fixer des droits, il s'ensuit

doing so is discriminatory in the administrative law sense.

[20] The leading case on this issue is *Procureur général du Canada v. La Compagnie de Publication La Presse, Ltée*, [1967] S.C.R. 60, which involved a challenge to a regulation setting fees for radio broadcasters, where the fees varied with gross revenue. The enabling legislation, section 3 of the *Radio Act*, R.S.C. 1952, c. 233, authorized the Governor in Council to “prescribe the tariff of fees to be paid for licences . . . held and issued under this Act.” Abbott J., writing for the majority, said this at page 75:

As to the alleged discriminatory character of the regulation, I am not satisfied that it is in fact discriminatory. In any event s. 3 of the Act puts no limitation upon the powers of the Governor in Council to prescribe licence fees. That such fees may in fact be discriminatory, in my opinion, affords no legal ground of attack upon the validity of the Order.

[21] Similar comments appear in *Aerlinte Eireann Teorante v. Canada (Minister of Transport)* (1990), 68 D.L.R. (4th) 220 (F.C.A.). That case involved a challenge to the *Air Services Fees Regulations*, C.R.C., c. 5, which fixed landing fees that were different for domestic flights, international flights, and trans-oceanic flights. Section 5 of the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, c. A-3, authorized the Governor in Council to make or authorize the Minister to make regulations prescribing charges for the use of facilities or services provided for any aircraft or at any airport. The landing fee regulation was challenged on a number of grounds, including discrimination. All of the challenges failed. Heald J.A., writing for the Court, said this about discrimination at page 228:

On the basis of this factual situation, the submission with respect to discrimination cannot be sustained. However, having

donc que le gouverneur en conseil peut fixer, en matière de permis de construire, des droits différents pour des parcs nationaux différents, quand bien même il en résulterait une discrimination au sens du droit administratif.

[20] La décision de principe en la matière est l'arrêt *Procureur général du Canada c. La Compagnie de Publication La Presse, Ltée*, [1967] R.C.S. 60, qui concernait la contestation d'un règlement établissant des droits pour les radiodiffuseurs, droits qui variaient selon le chiffre d'affaires réalisé. Le texte habilitant, à savoir l'article 3 de la *Loi sur la radio*, S.R.C. 1952, ch. 233, autorisait le gouverneur en conseil à «prescrire le tarif des droits à payer pour les licences [. . .] détenues et émis[es] en vertu de la présente loi». Le juge Abbott, s'exprimant pour les juges majoritaires, avait écrit, à la page 75:

[TRADUCTION] Quant au présumé caractère discriminatoire du règlement, je ne crois pas qu'il soit en réalité discriminatoire. Quoi qu'il en soit, l'art. 3 de la Loi ne fixe aucune limite aux pouvoirs du gouverneur en conseil d'établir des droits de licence. Le fait que de tels droits puissent en réalité être discriminatoires n'offre à mon avis aucun moyen juridique de mettre en doute la validité du décret.

[21] Des observations semblables apparaissent dans l'arrêt *Aerlinte Eireann Teorante c. Canada (Ministre des Transports)* (1990), 68 D.L.R. (4th) 220 (C.A.F.). Dans cette affaire était contesté le *Règlement sur les taxes des services aéronautiques*, C.R.C., ch. 5, qui fixait des droits d'atterrissage différents selon qu'il s'agissait de vols intérieurs, de vols internationaux ou de vols transocéaniques. L'article 5 de la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, ch. A-3, autorisait le gouverneur en conseil à prendre des règlements, ou à laisser le ministre prendre des règlements, établissant une taxe pour l'utilisation d'installations ou services mis à la disposition d'un aéronef ou d'un aéroport. Les dispositions relatives aux droits d'atterrissage étaient contestées selon plusieurs moyens, notamment la discrimination. Tous les arguments concluant à l'invalidité du règlement ont été jugés irrecevables. Le juge Heald, s'exprimant pour la Cour, écrivait, à la page 228, à propos de la discrimination:

Compte tenu de cette situation factuelle, la prétention formulée au sujet de la discrimination est mal fondée.

said this, I must add that even if the record established a factual basis for discrimination, the result would not be any different. I agree with the Trial Judge that “. . . neither discrimination nor even unreasonableness is a ground for quashing regulations enacted by the executive”. I also agree with him that:

“The power to make regulations prescribing charges for use of facilities and services without further fetter, is the power to establish categories of users.” [Emphasis added; citations omitted.]

[22] The courts have historically required express or necessarily implied authorization in municipalities' governing statutes before the municipalities will be allowed to enact discriminatory by-laws. Conversely, when Parliament confers regulation-making authority on the Governor in Council in general terms, in respect of fees for Crown services, the courts approach the review of such regulations in a deferential manner. That is simply a matter of interpreting, in context, the words Parliament has used in accordance with their ordinary and grammatical meaning.

[23] The words of paragraph 16(1)(r) of the Act are broad enough to confer authority on the Governor in Council to make regulations imposing higher building permit fees for Banff and Jasper National Parks than for other national parks. Nothing in their context argues in favour of any limitation of the kind advanced by the respondent.

## CONCLUSION

[24] I conclude that the Trial Division Judge erred in declaring the part of the Regulations contained in Schedule I, Part I, setting a building permit fee of \$7 per \$1,000 of estimated value in Banff National Park *ultra vires*. I would allow the appeal with costs here and in the Trial Division, set aside the decision of the Trial Division, and dismiss the judicial review application of Sunshine Village Corporation.

Toutefois, ceci étant dit, je dois ajouter que même si les faits établis par le dossier permettaient de conclure à la discrimination, le résultat serait le même. Je suis d'accord avec le juge de première instance pour dire que «ni la discrimination ni même le caractère déraisonnable des règlements pris par l'exécutif lui-même ne constituent des motifs de les annuler». Je suis également d'accord avec lui pour dire que:

«Le pouvoir d'établir des règlements prescrivant une taxe pour l'utilisation d'installations et de services sans entraves comporte le pouvoir de créer des catégories d'usagers.» [Non souligné dans le texte; références omises].

[22] Les tribunaux ont toujours exigé une autorisation expresse ou nécessairement implicite dans les lois organiques des municipalités avant que celles-ci ne soient autorisées à prendre des règlements discriminatoires. Inversement, lorsque le législateur confère un pouvoir de réglementation au gouverneur en conseil en des termes généraux, en ce qui concerne les droits applicables aux services fournis par l'État, c'est avec retenue et circonspection que les tribunaux s'appliqueront à analyser la validité de tels règlements. Il s'agira simplement d'interpréter, dans leur contexte, les mots que le législateur a employés, d'une manière qui s'accorde avec leur sens ordinaire et grammatical.

[23] L'alinéa 16(1)(r) de la Loi est formulé assez largement pour conférer au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements qui imposent, à l'égard des permis de construire, des droits plus élevés pour les parcs nationaux de Banff et de Jasper que pour les autres parcs nationaux. Le contexte de l'alinéa 16(1)(r) ne milite pas en faveur d'une quelconque limite du genre que préconise l'intimée.

## DISPOSITIF

[24] J'arrive à la conclusion que la juge de la Section de première instance a commis une erreur lorsqu'elle a déclaré illégale la partie du Règlement contenue dans l'annexe I, partie I, qui fixe pour les permis de construire un droit de 7 \$ par tranche de 1 000 \$ de valeur estimative d'une construction ou d'une structure dans le Parc national de Banff. Je ferais droit à l'appel, avec dépens, devant la Cour d'appel et devant la Section de première instance, j'annulerais le jugement de la Section de première instance et je rejetterais la demande de

contrôle judiciaire présentée par la Sunshine Village Corporation.

[25] The issuance of a formal judgment will be deferred to permit submissions with respect to costs, if the parties are unable to agree. Within 7 days of the issuance of these reasons, the appellants shall either advise the Court that they do not wish to make a submission on costs (in which case the judgment will state that the appeal is allowed with costs here and in the Trial Division), or they shall serve and file a submission on costs not exceeding 3 pages, double-spaced. The submission may include a request that costs be fixed as a lump sum inclusive of disbursements. Within 7 days of service of that submission, the respondent may submit a response of not more than 3 pages, double-spaced.

SHARLOW J.A.: I agree.

MALONE J.A.: I agree.

[25] Le prononcé officiel du jugement sera différé afin que puissent être présentées des conclusions relatives aux dépens, s'il est impossible aux parties de s'entendre. Dans un délai de sept jours après que les présents motifs auront été délivrés, les appelants devront soit informer la Cour qu'ils ne souhaitent pas présenter de conclusions sur les dépens (auquel cas le jugement dira que l'appel est accueilli, avec dépens, devant la Cour d'appel et devant la Section de première instance), soit signifier et déposer des conclusions sur les dépens, conclusions qui ne pourront dépasser trois pages, à double interligne. Les conclusions pourront demander que les dépens soient fixés selon une somme forfaitaire comprenant les débours. Dans un délai de sept jours après la signification de telles conclusions, l'intimée pourra présenter une réponse d'au plus trois pages, à double interligne.

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

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