

A-642-99

A-642-99

Bow Valley Naturalists Society and Banff Environmental Action and Research Society (*Appellants*)

Bow Valley Naturalists Society et Banff Environmental Action and Research Society (*appellantes*)

v.

c.

Minister of Canadian Heritage, John Allard, Acting Superintendent for Kootenay, Yoho and Lake Louise Field Unit of Parks Canada, and Canadian Pacific Hotels Corporation (*Respondents*)

Ministre du Patrimoine canadien, John Allard, directeur intérimaire de l'unité de gestion de Kootenay, Yoho et Lac Louise de Parcs Canada, et Corporation Hôtelière Canadien Pacifique (*intimés*)

INDEXED AS: BOW VALLEY NATURALISTS SOCIETY v. CANADA (MINISTER OF CANADIAN HERITAGE) (C.A.)

RÉPERTORIÉ: BOW VALLEY NATURALISTS SOCIETY c. CANADA (MINISTRE DU PATRIMOINE CANADIEN) (C.A.)

Court of Appeal, Linden, Isaac and Sharlow, J.J.A.—Vancouver, December 4, 2000; Ottawa, January 10, 2001.

Cour d'appel, juges Linden, Isaac et Sharlow, J.C.A.—Vancouver, 4 décembre 2000; Ottawa, 10 janvier 2001.

Environment — Appeal from F.C.T.D. decision dismissing application for judicial review of Parks Canada's decision CP's proposal to build meeting facility at Chateau Lake Louise in Banff National Park not likely to have significant environmental impact — (1) No basis to interfere with scoping of project — Pursuant to CEEA, s. 15, responsible authority must first determine scope of project — Next must determine scope of assessment — S. 16(1) setting out factors required to be considered in environmental assessment, including any cumulative environmental effects — In accordance with s. 20, following screening responsible authority must decide whether project likely to cause significant adverse environmental effects, taking into account implementation of mitigation measures — Superintendent of Parks, as responsible delegated authority, responsible for scoping project — Scoped project as meeting facility only — From start, CP and Parks Canada thought project meeting facility only — Parks Canada inviting CP to prepare Long Range Plan outlining possible future development — Accepted each additional component would require own assessment — Meeting facility first, only project for which approval sought — Scoping of project reasonable exercise of responsible authority's discretion to which Court had to defer — Parks Canada provided terms of reference setting out what CP had to consider in screening report — CP's response meeting requirements of Act as directed by Parks Canada — (2) Cumulative environmental effects aspect of decision judicially reviewed not unreasonable — Responsible authority alone responsible for ensuring environmental assessment conducted in compliance with Act, even if conduct of screening, preparation of report delegated to proponent — Specific terms of reference prepared by Parks Canada directed CP to conduct environmental assessment on 21 items, including cumulative effects of proposed project — Parks Canada pressing CP to deal fully,

Environnement — Appel de la décision de la C.F. 1^{re} inst. qui rejetait la demande de contrôle judiciaire d'une décision de Parcs Canada portant que le projet présenté par CP visant la construction d'un centre de conférences au Château Lake Louise, dans le parc national Banff, n'aurait probablement pas d'effets environnementaux importants — 1) Il n'y a aucun fondement pour intervenir dans la détermination de la portée du projet — En vertu de l'art. 15 de la LCÉE, l'autorité responsable doit d'abord déterminer la portée du projet — Ensuite, elle doit déterminer la portée de l'évaluation — L'art. 16(1) énonce les éléments à examiner dans le cadre d'une évaluation environnementale, y compris les effets environnementaux cumulatifs — En vertu de l'art. 20, l'autorité responsable doit décider, après l'examen préalable, si la réalisation du projet est susceptible ou non d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants, décision qui doit tenir compte de l'application des mesures d'atténuation — Le directeur de Parcs Canada, l'autorité responsable par délégation, avait la responsabilité de déterminer la portée du projet — La portée du projet a été définie comme ne comprenant que le centre de conférences — Dès le début, le projet tel que le concevait CP et Parcs Canada ne recouvrait que le centre de conférences — Parcs Canada a invité CP à préparer un Plan d'aménagement à long terme, illustrant sa vision d'avenir — Tous acceptaient que chaque composante du Plan exigerait sa propre évaluation — Le premier projet, et le seul pour lequel on a demandé une approbation, était le centre de conférences — La détermination de la portée du projet était un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire de l'autorité responsable et la Cour doit le respecter — Parcs Canada a fourni les lignes directrices qui précisaient les éléments à traiter par CP dans son rapport d'examen préalable — La réponse de CP rencontre les exigences de la Loi telles que précisées par Parcs Canada — 2) L'aspect de la décision faisant

responsibly with cumulative effects in screening process — CP looked at every element of cumulative effects analysis, analyzed impact of each on environment of entire area — Report discussed mitigation measures — Final decision included notes, documents prepared throughout process — Decision not required to consider fanciful projects by imagined parties producing hypothetical effects — Act intended to ensure sustainable development, not to eliminate any, all development — Each set of circumstances requiring different type of assessment, different scoping, different factors to be taken into consideration — Court must ensure steps in Act complied with, but defer to responsible authorities in determinations of scope of project, extent of screening, assessment of cumulative effects in light of mitigating factors.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Standard of review — Appeal from F.C.T.D. decision dismissing application for judicial review of Parks Canada's decision CP's proposal to build meeting facility at Chateau Lake Louise in Banff National Park not likely to have significant environmental impact — Interpretation of Canadian Environmental Assessment Act question of law reviewable on standard of correctness — Appropriate standard of review for discretionary decisions pursuant to authority granted in Act reasonableness, particularly because no privative clause, level of expertise in administering Act minimal.

This was an appeal from the Trial Division decision dismissing the appellants' application for judicial review of a decision of Parks Canada with respect to an environmental assessment of a proposal submitted to it by Canadian Pacific Hotels (CP) to develop a meeting facility at the Chateau Lake Louise in Banff National Park. After CP put forward the proposal it was reviewed by Parks Canada, which issued revised terms of reference for an environmental screening, in response to which CP submitted a revised proposal (the Long Range Plan), which envisioned several future develop-

l'objet du contrôle judiciaire et portant sur les effets environnementaux cumulatifs n'est pas déraisonnable — L'autorité responsable porte seule la responsabilité de s'assurer que l'évaluation environnementale est réalisée conformément à la Loi, même si l'exécution de l'examen préalable et la préparation du rapport est déléguée au promoteur — Dans ses lignes directrices particulières, Parcs Canada a indiqué à CP qu'elle devait faire une évaluation environnementale de 21 points, y compris les effets cumulatifs du projet — Parcs Canada a constamment insisté pour que CP traite les effets cumulatifs de façon responsable et complète dans le processus d'examen préalable — CP a examiné chacun des éléments de l'analyse des effets cumulatifs et a analysé les répercussions de chacun sur l'environnement de toute la région — Les mesures d'atténuation ont fait l'objet d'analyses dans le rapport — La décision finale incorporait les divers documents et notes préparés tout au long du processus — Il n'est pas nécessaire que la décision examine des projets fantaisistes provenant de parties imaginaires et ne produisant que des effets hypothétiques — La Loi n'avait pas pour objectif d'empêcher tout développement dans les parcs nationaux, mais de garantir le développement durable — Chaque ensemble de circonstances exige un type différent d'évaluation, une définition différente de la portée, et met en jeu des facteurs différents qu'il faut examiner — La Cour doit s'assurer que les étapes prévues à la Loi sont suivies, mais elle doit, quant au fond, s'en remettre aux autorités responsables lorsqu'elles définissent la portée du projet, l'importance de l'examen préalable et l'évaluation des effets cumulatifs au vu des facteurs d'atténuation proposés.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Norme de contrôle — Appel de la décision de la C.F. 1^{re} inst. qui rejetait la demande de contrôle judiciaire d'une décision de Parcs Canada portant que le projet présenté par CP visant la construction d'un centre de conférences au Château Lake Louise, dans le parc national Banff, n'aurait probablement pas d'effets environnementaux importants — L'interprétation de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale est une question de droit pour laquelle la norme de contrôle est la décision correcte — La norme de contrôle applicable aux décisions de fond prises dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire accordé par la Loi est la décision raisonnable, notamment parce qu'il n'y a pas de clause privative et parce que le degré d'expertise dans l'application de la Loi est minime.

Le présent appel est interjeté de la décision de la Section de première instance qui rejetait la demande de contrôle judiciaire des appelantes d'une décision de Parcs Canada portant sur l'évaluation environnementale d'un projet présenté par la Corporation Hôtelière Canadien Pacifique (CP) visant la construction d'un centre de conférences au Château Lake Louise, dans le parc national Banff. Après que CP eut soumis son projet, Parcs Canada l'a étudié et a présenté de nouvelles lignes directrices pour l'examen préalable; CP a répondu par un projet révisé (le Plan

ments, but the meeting facility was to be the first. The Long Range Plan incorporated many mitigation measures. As part of the proposal, CP conducted an environmental screening which addressed staff housing, habitat loss, water supply, community impact, waste water treatment, parking needs, electrical supply, traffic, waste stream management, public involvement, demand analysis, mitigation measures, alternatives, cumulative effects, construction impacts, knowledge deficiencies and increased use. In response to concerns identified through the public consultation process and internal review, CP submitted additional screening documents. On April 2, 1998 the Acting Superintendent concluded that the project was not likely to have a significant environmental impact provided that the mitigation measures associated with the project were implemented. Subsequently the Executive Director, Mountain Parks, Department of Heritage, confirmed the approval of the meeting facility and set out the specific requirements for mitigation. The two appellants launched a judicial review application, which the Trial Judge dismissed without particularizing the standard of review to be used.

The issues were: (1) what was the appropriate standard of review; (2) whether the project was too narrowly scoped; and (3) whether Parks Canada failed to conduct a cumulative environmental effects assessment because the assessment failed to consider how the Long Range Plan combined with other existing and planned projects or activities at Lake Louise would affect the environment.

Held, the appeal should be dismissed.

(1) The interpretation of the Act, a statute of general application, is a question of law reviewable on a correctness standard. However, the appropriate standard of review for discretionary decisions of substance pursuant to the authority granted in the Act is reasonableness, particularly because there is no privative clause, and because the level of expertise in administering the Act is minimal.

(2) The *Canadian Environmental Assessment Act* requires the environmental assessment of projects when "a federal authority" is the proponent of the project, or is providing funding, land, or a permit for a project. Environmental assessment is a tool used to help achieve the goal of sustainable development by providing an effective means of integrating environmental factors into planning and decision-making processes. Pursuant to section 15, the first step in conducting an environmental assessment is to scope the

d'aménagement à long terme) qui faisait état de plusieurs projets, le premier à réaliser étant le centre de conférences. Le Plan d'aménagement à long terme prévoyait de nombreuses mesures d'atténuation. Dans le cadre de sa proposition, CP a procédé à un examen préalable qui abordait les questions suivantes: l'hébergement du personnel, la disparition d'habitat, l'approvisionnement en eau, les répercussions sur la collectivité, le traitement des eaux usées, les besoins en matière de stationnement, l'alimentation en électricité, la circulation automobile, la gestion du flux des déchets, la participation du public, l'analyse de la demande, les mesures d'atténuation, les solutions de rechange, les effets cumulatifs, les répercussions des travaux de construction, la connaissance des lacunes et l'intensification de l'utilisation du territoire. En réponse aux préoccupations apparues lors des consultations publiques et de l'examen interne, CP a soumis d'autres documents relatifs à l'examen préalable. Le 2 avril 1998, le directeur a conclu que le projet n'aurait probablement pas d'effets environnementaux importants, à condition que l'on prenne les mesures d'atténuation prévues. Par la suite, le directeur exécutif des parcs des Rocheuses, ministère du Patrimoine, a confirmé l'approbation de la construction du centre de conférences et précisé les conditions à remplir en matière de mesures d'atténuation. Les deux appelantes ont présenté une demande de contrôle judiciaire, que le juge de première instance a rejeté sans préciser quelle norme de contrôle devait être utilisée.

Les questions en litige étaient les suivantes: 1) qu'elle était la norme de contrôle appropriée; 2) la portée du projet avait-elle été définie trop étroitement; et 3) Parcs Canada avait-elle respecté son obligation de réaliser une évaluation des effets environnementaux, du fait que l'évaluation n'a pas examiné comment le Plan d'aménagement à long terme, qui venait s'ajouter à d'autres projets ou activités existants au lac Louise, viendrait affecter l'environnement.

Arrêt: l'appel est rejeté.

1) L'interprétation de la Loi, qui est une loi d'application générale, est une question de droit pour laquelle la norme de contrôle est la décision correcte. Toutefois, la norme de contrôle applicable aux décisions de fond prises dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire accordé par la Loi est la décision raisonnable, notamment parce qu'il n'y a pas de clause privative et parce que le degré d'expertise dans l'application de la Loi est minime.

2) La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* exige qu'on procède à une évaluation environnementale des projets lorsqu'une «autorité fédérale» est le promoteur, ou qu'elle accorde un financement, un droit foncier, ou délivre un permis pour le projet. L'évaluation environnementale vise l'objectif du développement durable et fournit un outil efficace pour la prise en compte des facteurs environnementaux dans les processus de planification et de décision. En vertu de l'article 15, la première étape dans la conduite

project with respect to which an assessment is to be conducted. The responsible authority must determine which components of the proposed development should be considered part of the project for the purposes of the environmental assessment. The Act does not provide any direction as to which physical works should be included within the scope of the project. Subsection 15(2) permits the responsible authority to combine two or more projects to which the Act applies in the same environmental assessment if it determines that the projects are so closely related that they can be considered to form a single project. Subsection 15(3) requires the responsible authority to include in the environmental assessment a consideration of all undertakings or activities in relation to the physical work which are proposed or in its opinion, are likely to be carried out. According to case law, the "scope" of a project under section 15 is normally limited to undertakings directly related to the proposed physical work, such as its construction and operation, and ancillary or subsidiary undertakings.

Next the responsible authority must determine the scope of the assessment. Subsection 16(1) sets out the factors which must be considered in an environmental assessment. Paragraph 16(1)(a) requires that the environmental effects of the project, including any cumulative environmental effects that are likely to result from the project in combination with other projects or activities that have been or will be carried out, be considered. Additional factors may be considered under subsection 16(2). Under subsection 16(3), the responsible authority determines the scope of the factors to be taken into consideration under paragraph 16(1)(a).

The Act defines "environmental effect", but not "cumulative effects". The Agency has defined cumulative environmental effects as the effects on the environment, over a certain period of time and distance, resulting from effects of a project when combined with those of other past, existing, and imminent projects and activities. Only likely cumulative effects must be considered. However, only approved projects must be taken into account; uncertain or hypothetical projects or activities need not be considered.

In accordance with section 20, following a screening, the responsible authority must decide whether the project is likely to cause significant adverse environmental effects. This determination must take into account the implementation of mitigation measures. The evaluation consists of three determinations: (1) whether the environmental effects are adverse; (2) whether they are significant; and (3) whether these significant effects are likely to occur.

The Minister of Canadian Heritage, acting through Parks Canada, is the responsible authority for the purposes of section 15. The Superintendent of Parks Canada, as the responsible delegated authority, bore the responsibility of

d'une évaluation environnementale consiste à déterminer la portée du projet qui doit faire l'objet d'une évaluation. L'autorité responsable doit déterminer quels sont les éléments du projet dont on doit tenir compte aux fins de l'évaluation environnementale. La Loi n'indique pas quels ouvrages doivent être compris dans la portée du projet. Le paragraphe 15(2) autorise l'autorité responsable à combiner deux ou plusieurs projets couverts par la Loi dans une même évaluation environnementale si elle décide que les projets sont liés assez étroitement pour être considérés comme un seul projet. Le paragraphe 15(3) exige de l'autorité responsable qu'elle tienne compte dans l'évaluation environnementale de tous les aspects liés à un ouvrage, ainsi que de toutes les opérations liées à un ouvrage qui sont proposées ou qui, selon son estimation, sont susceptibles d'être réalisées. Selon la jurisprudence, la «portée» d'un projet en vertu de l'article 15 se limite normalement aux opérations qui sont directement liées à l'ouvrage proposé, comme sa construction et son exploitation, ainsi qu'aux opérations accessoires.

Ensuite, l'autorité responsable doit déterminer la portée de l'évaluation. Le paragraphe 16(1) énonce les éléments à examiner dans le cadre d'une évaluation environnementale. L'alinéa 16(1)a exige que l'on tienne compte des effets environnementaux du projet, y compris les effets environnementaux cumulatifs qui sont susceptibles d'être causés par la réalisation du projet, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités. Des éléments supplémentaires peuvent être examinés en vertu du paragraphe 16(2). En vertu du paragraphe 16(3), l'autorité responsable détermine la portée des éléments à prendre en compte en vertu de l'alinéa 16(1)a.

La Loi définit les «effets environnementaux» mais elle ne définit pas les «effets cumulatifs». L'Agence a défini les effets cumulatifs comme l'impact sur l'environnement résultant des effets d'un projet combinés à d'autres projets et activités antérieurs, actuels et imminents, effets qui peuvent se produire sur une certaine période et à une certaine distance. Seuls les effets cumulatifs probables doivent être pris en considération. Il ne faut toutefois considérer que les projets qui ont été approuvés; les projets ou activités incertains ou hypothétiques n'ont pas à être pris en considération.

En vertu de l'article 20, l'autorité responsable doit décider, après l'examen préalable, si la réalisation du projet est susceptible ou non d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants. Cette décision doit tenir compte de l'application des mesures d'atténuation. L'évaluation doit répondre à trois questions: 1) les effets environnementaux sont-ils négatifs; 2) sont-ils importants; et 3) sont-ils probables?

Le ministre du Patrimoine canadien, par l'entremise de Parcs Canada, est l'autorité responsable aux fins de l'article 15. C'est le directeur de Parcs Canada, l'autorité responsable par délégation, qui avait la responsabilité de déterminer la

scoping the project. The responsible authority scoped the project as the meeting facility only. The project, from the start, was thought by CP and Parks Canada to be only the meeting facility. Apparently CP was invited, at an early stage, by Parks Canada to prepare a Long Range Plan outlining the possible future development of the Chateau. It was accepted that each additional component of the Long Range Plan would require its own assessment when the time came to proceed with it. The first and only project, for which approval was sought, was the meeting facility alone. Consequently, there was no basis upon which to interfere with the scoping of the project as only the meeting facility. It was a reasonable exercise of the discretion of the responsible authority to which the Court had to defer.

The responsible authority must also outline the parameters of the screening of the project. Parks Canada provided an initial and later more specific terms of reference, setting out what CP should consider in its environmental screening report. It was clear from a review of both, that Parks Canada directed CP's attention to the specific issues which it needed to deal with in conducting its environmental assessment. In response to the specific terms of reference, CP conducted an environmental assessment. In all there were five substantial screening documents, containing hundreds of pages, prepared to meet the requirements of the Act as directed by Parks Canada.

(3) Under section 17, provided there is sufficient guidance from the responsible authority, the conduct of the screening and the preparation of the screening report may be delegated. As such, the proponent may conduct the screening and prepare the report. The responsible authority alone remains responsible for ensuring that the environmental assessment is conducted in compliance with the Act.

In the specific terms of reference, Parks Canada directed CP to conduct its environmental assessment on 21 items, including the cumulative effects of the proposed project. In conducting its screening, CP closely followed the directions from Parks Canada. The environmental assessment was an on-going process. There was an extensive exchange and production of documents. Periodic meetings took place between representatives of CP and Parks Canada. There was much give and take, in part responding to public comments. The responsible authority was cognizant of the need to consider the cumulative effects and kept pressing CP to deal responsibly and fully with them in the screening process. The February 1998 cumulative effects document looked at every element of the cumulative effects analysis and analyzed the impact of each on the environment of the entire area. Possible mitigation measures were discussed and found to be adequate and feasible. The final decision

portée du projet. L'autorité responsable a déterminé la portée du projet comme ne comprenant que le centre de conférences. Dès le début, le projet tel que le concevait CP et Parcs Canada ne recouvrait que le centre de conférences. Il semble qu'au début du processus, Parcs Canada a invité CP à préparer un Plan d'aménagement à long terme illustrant sa vision d'avenir pour le Château. Tous acceptaient que chaque composante du Plan d'aménagement à long terme exigerait sa propre évaluation avant d'être mise à exécution. Le premier projet, et le seul pour lequel on a demandé une approbation, ne comportait que le centre de conférences. En conséquence, il n'y avait aucun fondement pour intervenir dans la détermination de la portée du projet comme ne recouvrant que le centre de conférences. Il s'agissait là d'un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire de l'autorité responsable et la Cour doit le respecter.

L'autorité responsable doit aussi préciser les paramètres de l'examen préalable du projet. Parcs Canada a d'abord fourni des lignes directrices, précisées par la suite, qui indiquaient quels étaient les éléments que CP devait aborder dans son rapport d'examen préalable. À l'examen des lignes directrices générales et particulières adressées par Parcs Canada à CP, il devient clair qu'elles énoncent les questions précises que CP devait examiner dans son évaluation environnementale. En réponse aux lignes directrices particulières, CP a réalisé une évaluation environnementale. On trouve en tout cinq documents volumineux d'examen préalable, qui contiennent des centaines de pages, le tout préparé pour répondre aux exigences de la Loi selon les directives de Parcs Canada.

3) En vertu de l'article 17, l'exécution de l'examen préalable et la préparation du rapport correspondant peuvent être déléguées, à condition que l'autorité responsable donne des directives suffisantes. Le promoteur peut donc réaliser l'examen préalable et préparer le rapport. C'est l'autorité responsable qui porte seule la responsabilité de s'assurer que l'évaluation environnementale est réalisée conformément à la Loi.

Dans ses lignes directrices particulières, Parcs Canada a indiqué à CP qu'elle devait faire une évaluation environnementale de 21 points énumérés, y compris celui portant sur les effets cumulatifs du projet. CP a respecté les directives de Parcs Canada dans son évaluation. L'évaluation environnementale en l'instance était un processus continu. Il y a eu beaucoup de documents produits et échangés. Des rencontres ont été organisées de façon régulière entre les représentants de CP et de Parcs Canada. Par suite notamment des commentaires du public, il y a eu beaucoup de compromis. L'autorité responsable savait parfaitement qu'il fallait tenir compte des effets cumulatifs et elle a constamment insisté pour que CP traite ces effets de façon responsable et complète dans le processus d'examen préalable. Le document de février 1998 sur les effets cumulatifs examine tous les éléments de l'analyse des effets cumulatifs et il analyse les répercussions de chacun sur l'environnement de toute la

incorporated the various notes and documents prepared throughout the decision-making process. Consequently, the cumulative effects aspect of the decision being judicially reviewed was not unreasonable and the Trial Judge did not err in that regard. To comply with the Act, the decision is required neither to be a model of legal analysis nor to consider fanciful projects by imagined parties producing hypothetical effects.

The *Canadian Environmental Assessment Act* was not intended to eliminate any and all development in the national parks. One of its stated purposes is to ensure sustainable development. Neither was the Act intended to provide a rigid structure for conducting environmental assessments, as each set of circumstances requires a different type of assessment, different scoping and different factors to be taken into consideration.

While the Court must ensure that the steps in the Act are followed, it must defer to the responsible authorities in their substantive determinations as to scope of the project, the extent of the screening and the assessment of the cumulative effects in the light of the mitigating factors proposed. It is not for judges to decide what projects are to be authorized, but for the responsible authorities, provided they follow the statutory process.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Environmental Assessment Act, S.C. 1992, c. 37, preamble, ss. 2(1) "environmental effect", "project", "responsible authority", "screening", 4 (as am. by S.C. 1994, c. 46, s. 1), 5(1)(b),(c),(d), 15, 16, 17, 18, 20(1).

National Energy Board Act, R.S.C., 1985, c. N-7.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; amended reasons [1998] 1 S.C.R. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Friends of the West Country Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [2000] 2 F.C. 263; (1999), 248 N.R. 25

région. Les mesures d'atténuation envisagées ont fait l'objet d'analyses et on a constaté qu'elles étaient réalisables et adéquates. La décision finale incorporait les divers documents et notes préparés tout au long du processus décisionnel. En conséquence, l'aspect de la décision faisant l'objet du contrôle judiciaire et portant sur les effets cumulatifs n'était pas déraisonnable et le juge de première instance n'a commis aucune erreur à ce sujet. Pour respecter la Loi, il n'est pas nécessaire que la décision soit un modèle d'analyse juridique, non plus qu'elle examine des projets fantaisistes provenant de parties imaginaires et ne produisant que des effets hypothétiques.

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* n'avait pas pour objectif d'empêcher tout développement dans les parcs nationaux. Un de ses objectifs est de garantir le développement durable. La Loi n'avait pas non plus comme objectif d'instaurer une structure rigide pour la réalisation des évaluations environnementales, étant donné que chaque ensemble de circonstances exige un type différent d'évaluation, une définition différente de la portée, et met en jeu des facteurs différents qu'il faut examiner.

Même si la Cour doit s'assurer que les étapes prévues à la Loi sont suivies, elle doit, quant au fond, s'en remettre aux autorités responsables lorsqu'elles définissent la portée du projet, l'importance de l'examen préalable et l'évaluation des effets cumulatifs au vu des facteurs d'atténuation proposés. Ce n'est pas aux juges de décider quels projets doivent être autorisés, mais bien aux autorités responsables, dans la mesure où elles suivent le processus prévu par la Loi.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, L.C. 1992, ch. 37, préambule, art. 2(1) «autorité responsable», «effets environnementaux», «examen préalable», «projet» (mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 18), 4 (mod. *idem*, art. 19; 1994, ch. 46, art. 1), 5(1)(b),(c),(d), 15 (mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 21), 16 (mod. *idem*, art. 22), 17, 18 (mod. *idem*, art. 23), 20(1).

Loi sur l'Office national de l'énergie, L.R.C. (1985), ch. N-7.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1998] 1 R.C.S. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; motifs modifiés [1998] 1 R.C.S. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Friends of the West Country Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*, [2000] 2 C.F. 263; (1999), 248 N.R.

(C.A.); leave to appeal to S.C.C. denied, [1999] S.C.C.A. 585.

CONSIDERED:

Citizens' Mining Council of Newfoundland & Labrador Inc. v. Canada (Minister of the Environment) (1999), 17 Admin. L.R. (3d) 287; 29 C.E.L.R. (N.S.) 117; 163 F.T.R. 36 (F.C.T.D.); *Manitoba's Future Forest Alliance v. Canada (Minister of the Environment)* (1999), 30 C.E.L.R. (N.S.) 1; 170 F.T.R. 161 (F.C.T.D.); *Lavoie v. Canada (Minister of the Environment)*, [2000] F.C.J. No. 1238 (T.D.) (QL); *Quebec (Attorney General) v. Canada (National Energy Board)*, [1994] 1 S.C.R. 159; (1994), 112 D.L.R. (4th) 129; 20 Admin. L.R. (2d) 79; 14 C.E.L.R. (N.S.) 1; [1994] 3 C.N.L.R. 49; 163 N.R. 241; *Alberta Wilderness Assn. v. Express Pipelines Ltd.* (1996), 137 D.L.R. (4th) 177; 42 Admin. L.R. (2d) 296; 201 N.R. 336 (F.C.A.); *Union of Nova Scotia Indians v. Canada (Attorney General)*, [1997] 1 F.C. 325; (1996), 22 C.E.L.R. (N.S.) 293; [1997] 4 C.N.L.R. 280; 122 F.T.R. 81 (T.D.).

REFERRED TO:

Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport), [1992] 1 S.C.R. 3; (1992), 88 D.L.R. (4th) 1; [1992] 2 W.W.R. 193; 84 Alta. L.R. (2d) 129; 3 Admin. L.R. (2d) 1; 7 C.E.L.R. (N.S.) 1; 132 N.R. 321; *Inverhuron & District Ratepayers' Assn. v. Canada (Minister of the Environment)* (2000), 34 C.E.L.R. (N.S.) 1 (F.C.T.D.).

AUTHORS CITED

- Canadian Environmental Assessment Agency. *The Canadian Environmental Assessment Act: Responsible Authority's Guide*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1994.
- Canadian Environmental Assessment Agency. *Operational Policy Statement*, OPS-EPO/1-1998, "Establishing the Scope of the Environmental Assessment", September 25, 1998.
- Hanebury, J. "Environmental Impact Assessment and the Constitution: The Never-Ending Story" (1999), 9 *J.E.L.P.* 169.
- Northey, R. *The 1995 Annotated Canada Environmental Assessment Act and EARP Guidelines Order*. Toronto: Carswell, 1994.

APPEAL from the Trial Division decision (*Bow Valley Naturalists Society v. Canada (Minister of Canadian Heritage)* (1999), 18 Admin. L.R. (3d) 269; 32 C.E.L.R. (N.S.) 84; 175 F.T.R. 122 (F.C.T.D.)) dismissing an application for judicial review of Parks Canada's decision that Canadian Pacific Hotels'

25 (C.A.); demande d'autorisation de pourvoi à la C.S.C. rejetée, [1999] C.S.C.R. 585.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Citizens' Mining Council of Newfoundland & Labrador Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement) (1999), 17 Admin. L.R. (3d) 287; 29 C.E.L.R. (N.S.) 117; 163 F.T.R. 36 (C.F. 1^{re} inst.); *Manitoba's Future Forest Alliance c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (1999), 30 C.E.L.R. (N.S.) 1; 170 F.T.R. 161 (C.F. 1^{re} inst.); *Lavoie c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [2000] A.C.F. n° 1238 (1^{re} inst.) (QL); *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1994] 1 R.C.S. 159; (1994), 112 D.L.R. (4th) 129; 20 Admin. L.R. (2d) 79; 14 C.E.L.R. (N.S.) 1; [1994] 3 C.N.L.R. 49; 163 N.R. 241; *Alberta Wilderness Assn. c. Express Pipelines Ltd.* (1996), 137 D.L.R. (4th) 177; 42 Admin. L.R. (2d) 296; 201 N.R. 336 (C.A.F.); *Union of Nova Scotia Indians c. Canada (Procureur général)*, [1997] 1 C.F. 325; (1996), 22 C.E.L.R. (N.S.) 293; [1997] 4 C.N.L.R. 280; 122 F.T.R. 81 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports), [1992] 1 R.C.S. 3; (1992), 88 D.L.R. (4th) 1; [1992] 2 W.W.R. 193; 84 Alta. L.R. (2d) 129; 3 Admin. L.R. (2d) 1; 7 C.E.L.R. (N.S.) 1; 132 N.R. 321; *Inverhuron & District Ratepayers' Assn. c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (2000), 34 C.E.L.R. (N.S.) 1 (C.F. 1^{re} inst.).

DOCTRINE

- Agence canadienne d'évaluation environnementale. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale: Guide des autorités responsables*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1994.
- Agence canadienne d'évaluation environnementale. *Énoncé de politique opérationnelle*, EPO-OPS/1-1998, «Établir la portée de l'évaluation environnementale», le 25 septembre 1998.
- Hanebury, J. «Environmental Impact Assessment and the Constitution: The Never-Ending Story» (1999), 9 *J.E.L.P.* 169.
- Northey, R. *The 1995 Annotated Canada Environmental Assessment Act and EARP Guidelines Order*. Toronto: Carswell, 1994.

APPEL interjeté d'une décision de la Section de première instance (*Bow Valley Naturalists Society c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)* (1999), 18 Admin. L.R. (3d) 269; 32 C.E.L.R. (N.S.) 84; 175 F.T.R. 122 (C.F. 1^{re} inst.)) rejetant une demande de contrôle judiciaire de la décision de Parcs Canada

proposed development of a meeting facility at Chateau Lake Louise in Banff National Park was not likely to have a significant environmental impact. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

Karen G. Wristen and Margot Venton for appellants.

Kirk N. Lambrecht for respondent Minister of Canadian Heritage.

Judson E. Virtue for respondent Canadian Pacific Hotels Corporation.

SOLICITORS OF RECORD:

Sierra Legal Defence Fund, Vancouver, for appellants.

Deputy Attorney General of Canada for respondent Minister of Canadian Heritage.

Macleod Dixon, Calgary, for respondent Canadian Pacific Hotels Corporation.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LINDEN J.A.:

Introduction

[1] This is an appeal of a decision of the Trial Division, dated September 21, 1999 [(1999), 18 Admin. L.R. (3d) 269], which dismissed the appellants' application for judicial review of a decision by Parks Canada with respect to an environmental assessment (assessment) of a proposal submitted to it by Canadian Pacific Hotels (CP) to develop a meeting facility at the Chateau Lake Louise (Chateau) in Banff National Park.

Facts

[2] In September 1996, CP put forward a proposal for the development of a new meeting facility at the Chateau Lake Louise in Banff National Park. Parks Canada reviewed the proposal and in January 1997, issued revised terms of reference for an environmental screening of a meeting facility. In response, in June

portant qu'un projet de construction d'un centre de conférences au Château Lake Louise, dans le parc national Banff, présenté par la Corporation Hôtelière Canadien Pacifique n'aurait probablement pas d'effets environnementaux importants. Appel rejeté.

ONT COMPARU:

Karen G. Wristen et Margot Venton pour les appelantes.

Kirk N. Lambrecht pour l'intimé le ministre du Patrimoine canadien.

Judson E. Virtue pour l'intimée la Corporation Hôtelière Canadien Pacifique.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Sierra Legal Defence Fund, Vancouver, pour les appelantes.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé le ministre du Patrimoine canadien.

Macleod Dixon, Calgary, pour l'intimée la Corporation Hôtelière Canadien Pacifique.

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

LE JUGE LINDEN, J.C.A.:

Introduction

[1] Le présent appel est interjeté de la décision de la Section de première instance en date du 21 septembre 1999 [(1999), 18 Admin. L.R. (3d) 269] qui rejetait la demande de contrôle judiciaire des appelantes d'une décision de Parcs Canada portant sur l'évaluation environnementale (l'évaluation) d'un projet présenté par la Corporation Hôtelière Canadien Pacifique (CP) visant la construction d'un centre de conférences au Château Lake Louise (le Château), dans le parc national Banff.

Les faits

[2] En septembre 1996, CP a soumis un projet pour la construction d'un centre de conférences au Château Lake Louise, dans le parc national Banff. Parcs Canada a étudié le projet et a présenté, en janvier 1997, de nouvelles lignes directrices pour l'examen préalable relatif au centre de conférences. En juin

1997, CP submitted its revised proposal, entitled the Chateau Lake Louise Long Range Development Plan, 1997, (Long Range Plan) setting out its long-term vision for the Chateau.

[3] The Long Range Plan, published in attractive booklet form containing colour photographs, envisioned several future developments, but CP stated that the meeting facility was to be the first project. The Long Range Plan consisted of five¹ components: the meeting facility, swimming pool and spa restoration, Tom Wilson Room conversion, staff housing and an additional level to the existing parkade. The proposed 148,547-square-foot meeting facility is to be a seven-story building with six meeting rooms, a 700-person meeting hall, a 252-seat dining room and 81 new guest rooms. It was proposed as an additional wing to the hotel. It would be constructed partly on the site of an existing surface parking lot and abandoned boiler building. CP acknowledged that additional assessments would be required should it decide to proceed with the staff housing and parkade expansions.

[4] The Long Range Plan incorporated many mitigation measures, such as implementing a Green Partnership Program for environmental stewardship; water system upgrades and pumping station modifications in conjunction with a program to monitor conditions in Lake Louise and to provide intake metre readings to Parks Canada Environment Assessment Office. CP agreed to cap development to 1,126 guests per night by the year 2000, which is below the allowable limit of 1,166. Furthermore, CP agreed to return 20.5 acres of undisturbed land on the Chateau leasehold to Parks Canada, thereby reducing the leasehold to only what is needed for operations and limiting, if not eliminating, the prospect of further development at the site.

1997, CP présentait en réponse un projet révisé, qui s'intitulait [TRADUCTION] «Plan d'aménagement à long terme du Château Lake Louise (1997)» (le plan d'aménagement à long terme), expliquant sa vision d'avenir pour le Château.

[3] Le plan d'aménagement à long terme se présentait sous forme d'une belle brochure agrémentée de photos couleur. Elle faisait état de plusieurs projets, mais CP indiquait que le premier à réaliser était le centre de conférences. Le plan d'aménagement à long terme comportait cinq¹ volets: le centre de conférences, la réfection de la piscine et des installations d'hydrothérapie, la transformation de la salle Tom Wilson, la construction d'hébergements pour le personnel et l'ajout d'un étage au parc de stationnement étagé existant. Le centre de conférences projeté, d'une superficie de 148 547 pieds carrés, devait prendre la forme d'un bâtiment de sept étages comprenant six salles de réunion, une salle de conférences de 700 places, une salle à manger pouvant accueillir 252 convives et 81 nouvelles chambres. Il s'agissait d'ajouter une nouvelle aile à l'hôtel, qui serait construite en partie sur l'emplacement actuel d'un parc de stationnement en surface et d'un bâtiment de chaudières désaffecté. CP a reconnu que des évaluations additionnelles seraient nécessaires avant de procéder aux travaux d'agrandissement des espaces d'hébergement du personnel, ainsi que du parc de stationnement étagé.

[4] Le plan d'aménagement à long terme prévoyait de nombreuses mesures d'atténuation, telles que la mise en œuvre d'un programme de partenariat vert pour la gestion de l'environnement, des travaux d'amélioration du système d'alimentation en eau et des modifications aux postes de pompage, conjointement avec un programme de contrôle de la qualité de l'eau du lac Louise et de transmission des lectures de la qualité de l'eau au Bureau d'évaluation environnementale de Parcs Canada. CP convenait de l'an 2000 pour fixer la capacité d'hébergement à 1 126 personnes, ce qui est inférieur à la limite permise de 1 166. De plus, CP a accepté de rétrocéder à Parcs Canada 20,5 acres de terres intactes se trouvant sur le territoire qu'elle détient à bail, ramenant ainsi la superficie de ce territoire à ce qui est strictement nécessaire pour ses activités et limitant, sinon supprimant, toute autre possibilité d'aménagement ultérieur.

[5] As part of their proposal, CP conducted an environmental screening which addressed the following issues: staff housing, habitat loss, water supply, community impact, waste water treatment, parking needs, electrical supply, traffic, waste stream management, public involvement, demand analysis, mitigation measures, alternatives, cumulative effects, construction impacts, knowledge deficiencies and increased use. As a result of the screening, CP produced the following five substantial and detailed screening documents: The Chateau Lake Louise Meeting Facility—Banff National Park Screening, June 1997 (Certified Document No. 1); The Chateau Lake Louise Meeting Facility—Banff National Park Screening Update, January 1998 (Certified Document No. 2); Chateau Lake Louise Development Plan with Meeting Facility Matrix of Environmental Effects, Mitigation Actions and Time Lines (Certified Document No. 3); Water Quality Monitoring: Louise Creek, 1997 (Certified Document No. 4); and Project Registration Form (Certified Document No. 5).

[6] The MacLeod Institute, a third party consultant retained by Parks Canada conducted an independent review of CP's screening, and provided a list of areas which required more scrutiny, additional information or more critical analysis. Public consultation was carried out. In response to concerns identified through the public consultation process and internal review within Parks Canada, CP submitted additional screening documents.

The Superintendent's Decision

[7] On April 2, 1998, the Acting Superintendent John Allard (Superintendent) rendered his decision on CP's proposal to develop a meeting facility. In his decision, which appears under a heading "Lake Louise, Yoho and Kootenay National Park CEAA Project Registration Form," the Superintendent found

[5] Dans le cadre de sa proposition, CP a procédé à un examen préalable qui abordait les questions suivantes: l'hébergement du personnel, la disparition d'habitat, l'approvisionnement en eau, les répercussions sur la collectivité, le traitement des eaux usées, les besoins en matière de stationnement, l'alimentation en électricité, la circulation automobile, la gestion du flux des déchets, la participation du public, l'analyse de la demande, les mesures d'atténuation, les solutions de rechange, les effets cumulatifs, les répercussions des travaux de construction, la connaissance des lacunes et l'intensification de l'utilisation du territoire. Suite à l'examen préalable, CP a présenté les cinq documents de fond fort détaillés suivants: [TRADUCTION] «Le centre de conférences du Château Lake Louise – Examen préalable, parc national Banff, juin 1997» (document certifié n° 1); [TRADUCTION] «Le centre de conférences du Château Lake Louise—Mise à jour de l'examen préalable, parc national Banff, janvier 1998» (document certifié n° 2); [TRADUCTION] «Plan de développement du Château Lake Louise, avec, pour le centre de conférence, une matrice des effets environnementaux, des mesures d'atténuation et calendrier» (document certifié n° 3); [TRADUCTION] «Contrôle de la qualité de l'eau: ruisseau Louise, 1997» (document certifié n° 4); et [TRADUCTION] «Fiche d'enregistrement du projet» (document certifié n° 5).

[6] Le MacLeod Institute, un tiers engagé par Parcs Canada à titre de conseiller, a procédé à une étude indépendante de l'examen préalable effectué par CP et a fourni une liste des points qui nécessitaient un examen plus poussé, de plus amples renseignements ou une analyse plus critique. Il y a eu des consultations publiques. En réponse aux préoccupations apparues lors de ces consultations et de l'examen interne effectué au sein de Parcs Canada, CP a soumis d'autres documents relatifs à l'examen préalable.

La décision du directeur

[7] Le 2 avril 1998, M. John Allard, directeur intérimaire (le directeur), a rendu sa décision au sujet de la proposition présentée par CP pour la construction d'un centre de conférences. Dans cette décision, que l'on trouve sous l'intitulé [TRADUCTION] «Fiche d'enregistrement de projet, LCÉE, lac Louise, parcs

that CP's proposal to expand the Chateau included:

... a meeting facility and "requisite" ancillary support facilities. This would include a six story meeting facility with accommodation, food services, a large meeting room, and smaller "break-out" meeting rooms. This will be adjacent to the current parking wing. Sewer, water, waste and electrical infrastructures will be up-graded to service the expansion along with the addition of two proposed staff housing units.

[8] The decision itself, which is the subject of this litigation, reads as follows:

Nature and Extent of Environmental Effects:

Impact of increased footprint, consumption of water and electrical resources, solid and liquid waste treatment requirements, parking requirements, trails, wildlife habitat and movements, air quality, and community infrastructure is an likely [*sic*]. The nature and extent of impacts is defined within assessment documents and subsequent update which have included recent research. While impacts are likely in some areas, the nature and extent of the effects are localized and, based upon current information and assessment, can be mitigated and/or compensated for.

Cumulative Effects:

Overall cumulative effects are considered within the context of the BNP management plan and also in the strategic EA completed for the current draft of the Lake Louise Development Use Framework. Regardless of this latter documents' status (is not yet fully endorsed and/or approved by Parks Canada), cumulative effects measured for the meeting facility proposal are addressed by the assessment at a geographic (upper Lake Louise, Fairview Wildlife Corridor, Townsite) and temporal (mid-eighties to a 10 [2008] year time frame with references back to early 'modern' development of year-round operation) scale that is most relevant to the nature and significance of perceived environmental impacts. Socio-economic factors considered relate to the spher[e] of operation of CP Hotels in the Canadian Rockies. The cumulative effects analysis is contained within updates to the original assessment, the last dated 98/02/17.

nationaux Yoho et Kootenay», le directeur a conclu que la proposition de CP visant à agrandir le Château comprenait:

[TRADUCTION] [...] un centre de conférences avec les installations accessoires «nécessaires». Il s'agit d'un bâtiment de six étages avec du logement, des services alimentaires, une grande salle de conférences et de plus petites salles de réunion. Cette construction serait adjacente à l'aile qui sert actuellement de stationnement. Les infrastructures d'égouts, d'alimentation en eau, de traitement des déchets et d'électricité seront améliorées pour satisfaire aux besoins de cette addition, ainsi qu'à ceux de deux unités proposées d'hébergement du personnel.

[8] La décision elle-même, qui fait l'objet du présent litige, est rédigée comme suit:

[TRADUCTION]

Nature et étendue des effets environnementaux:

Des répercussions de l'accroissement du passage, de la consommation d'eau et d'électricité, des besoins de traitement des eaux usées et des déchets solides, de stationnement, des répercussions sur les sentiers, l'habitat faunique et les déplacements de la faune, la qualité de l'air et l'infrastructure de la collectivité sont tous probables. La nature et l'étendue de ces répercussions sont définies dans les documents d'évaluation et dans la mise à jour subséquente, où l'on tient compte des recherches récentes. Bien qu'il soit probable qu'il y ait des répercussions dans certains secteurs, la nature et l'étendue des effets sont de nature locale et, au vu des renseignements disponibles et de l'évaluation, on peut les atténuer ou les compenser.

Effets cumulatifs:

Les effets cumulatifs globaux sont examinés dans le contexte du plan directeur du PNB et aussi dans l'évaluation environnementale stratégique préparée pour les fins de la version actuelle du Cadre d'utilisation du lac Louise. Quel que soit le statut de ce dernier document (qui n'a pas encore reçu la pleine approbation de Parcs Canada), on a traité des effets cumulatifs mesurables pour le centre de conférences dans l'évaluation, tant sur le plan géographique (zone supérieure du lac Louise, Corridor faunique Fairview, municipalité) que temporel (milieu des années 80 jusqu'à 2008, avec des renvois à l'introduction relativement «moderne» des opérations à l'année longue), facteurs qui sont les plus pertinents quant à la nature et à l'importance des impacts environnementaux supposés. Les facteurs socio-économiques examinés portent sur la zone des opérations de la Corporation Hôtelière CP dans les Rocheuses canadiennes. L'analyse des effets cumulatifs fait partie de la mise à jour de l'évaluation initiale, la dernière étant datée du 17 février 1998.

The specific areas of concern related to Water Supply/Demand; Waste Water Disposal; Electrical Power; Solid Waste Disposal; Traffic and Transportation; Ecological Integrity; Community Life, and; Habitat Loss.

Mitigation:

See Table 2 contained in the preface to the Environmental Screening by Stanley Consulting Group Limited prepared for CP Hotels and dated June 1997 and subsequent updates to 98/02/17. All potential environmental effects proposed mitigations are listed there. Mitigations are all technically feasible. Updates [*sic*] to mitigations have been necessary to expand the scope, establish levels of legal commitment, and establish timelines and/or performance measures. Where there was a perceived lack of sufficient empirical data to establish benchmarks, or the outcome of a particular mitigation is uncertain, a 'reversibility' option has been identified. Final mitigation presentation and management of the Environmental Management System required to manage this complex project will be delegated to an Environmental Manager. This person will make all relevant information public and report periodically to all identified stakeholders. Further to this, separate MOU's and contract have been and will continue to be signed between Parks Canada and CP Hotels at crucial junctures of development (prior to building permit being issued, prior to occupancy, prior to further proposed projects that have been itemized in the assessment, etc.). The purpose is to ensure that all commitments have been completed prior to advancement into the next phase of the proposal.

Public Comments:

Only three letters received from the general public. Deadlines were extended so that a total of 4 letters were received before September 5th, with one more on September 7th. Only one response provided meaningful comments as to factors and statements within the EA. The remainder were of a second order unsubstantiated by data. More specifically that the project should simply be rejected 'out of hand' based upon concept alone and perceived management plan inconsistencies.

The majority of the commentary resulting from the scheduled public forums is summarized elsewhere. No new factors were revealed through this process and the amount of response 'for' or 'against' is approximately divided at 50%/50%. There was no information to suggest that comprehensive study or panel review would be required.

Les préoccupations particulières portent sur: la demande et l'approvisionnement en eau; le traitement des eaux usées; l'alimentation en électricité; le traitement des déchets solides; la circulation et le transport; l'intégrité écologique; la vie de la collectivité, et la disparition d'habitats.

Atténuations:

Voir le tableau 2 de la préface à l'examen préalable préparé pour la Corporation Hôtelière CP par Stanley Consulting Group Limited en date de juin 1997, ainsi que les mises à jour au 17 février 1998. On y trouve toutes les mesures d'atténuation proposées quant aux effets environnementaux potentiels. Ces mesures sont toutes réalisables sur le plan technique. Les mises à jour des mesures d'atténuations se sont avérées nécessaires pour en élargir la portée, pour établir les engagements juridiques, et pour définir les calendriers et les mesures de rendement. Dans les cas où il semblait ne pas y avoir assez de données empiriques pour établir des repères, ou lorsque le résultat d'une mesure d'atténuation donnée était incertain, une option de «réversibilité» a été prévue. La présentation des mesures d'atténuation et la gestion du système de gestion environnementale nécessaire dans le cadre de ce projet complexe seront déléguées à un gestionnaire environnemental. Ce gestionnaire diffusera au public tous les renseignements pertinents et fera rapport à intervalles réguliers à toutes les parties prenantes. De plus, des PE et des contrats ont été signés et continueront de l'être entre Parcs Canada et la Corporation Hôtelière CP aux étapes importantes de l'aménagement (avant la délivrance du permis de construction, avant l'occupation des lieux, avant la construction d'autres projets dont il est fait état dans l'évaluation, etc.). L'objectif visé est de s'assurer que tous les engagements ont été respectés avant de passer à la phase suivante du projet.

Commentaires du public:

Nous n'avons reçu que trois lettres du public. Le délai a été prolongé, ce qui fait que nous avons reçu quatre lettres en tout avant le 5 septembre et une autre le 7 septembre. Une seule de ces lettres présentait des commentaires valables quant aux facteurs mentionnés dans l'ÉE et aux déclarations faites à leur sujet. Les autres lettres n'étaient appuyées par aucune donnée. On y déclarait notamment qu'on devrait rejeter «d'emblée» le projet, simplement au vu du concept et de ce qu'on considérait être des incohérences dans le plan de gestion.

L'essentiel des commentaires recueillis lors des rencontres publiques fait l'objet d'un résumé, disponible ailleurs. Ce processus n'a fait ressortir aucun nouveau facteur et les commentaires «pour» et «contre» se répartissent à peu près 50/50. Rien dans les renseignements recueillis ne permettait d'établir le besoin d'une étude approfondie ou d'une commission d'examen.

[9] The Superintendent concluded that the project was not likely to have a significant environmental impact provided that the mitigation measures associated with the project were implemented.

[10] In a letter dated July 3, 1998, Executive Director, Mountain Parks, Department of Canadian Heritage, confirmed the approval of the meeting facility and set out the specific requirements for mitigation. The two appellants launched a judicial review application.

The Trial Judge's Decision

[11] The Trial Judge dismissed the application for judicial review. Relying on the Act and the decision of the Supreme Court of Canada in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,² the Trial Judge, without particularizing the standard of review to be used, concluded that there was no basis which would warrant his interference with the decision of the Superintendent.

[12] The Trial Judge found that Parks Canada had been vested with the responsibility of maintaining national parks. He reasoned as follows:

First, Parks Canada is the authority charged with the responsibility of maintaining national parks unimpaired for the enjoyment of future generations and the maintenance of ecological integrity through the protection of natural resources. This is particularly true in the context of Banff National Park, which holds a unique position among Canada's national parks. For this reason, Parks Canada has engaged in a detailed and thorough review of the park's ecological habitat and the inter-relation between human activity and that habitat, culminating in the 1997 Banff National Park Management Plan. Decisions with respect to the appropriate level of human activity in the context of Banff National Park, the management and policy goals established for the park and the protection of its ecological integrity are a highly specialized field in which Parks Canada has significant knowledge and expertise.³

[13] The Trial Judge further found that:

An important and crucial aspect of the *CEEA* [Act] is Parliament's recognition of Park's Canada's expertise and its

[9] Le directeur a conclu que le projet n'aurait probablement pas d'effets environnementaux importants, à condition que l'on prenne les mesures d'atténuation prévues.

[10] Par lettre en date du 3 juillet 1998, le directeur exécutif des parcs des Rocheuses, ministère du Patrimoine canadien, confirmait l'approbation de la construction du centre de conférences et précisait les conditions à remplir en matière de mesures d'atténuation. Les deux appelantes ont présenté une demande de contrôle judiciaire.

La décision du juge d'instance

[11] Le juge de première instance a rejeté la demande de contrôle judiciaire. S'appuyant sur la Loi et sur la décision de la Cour suprême du Canada dans *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*,² le juge de première instance a conclu que rien ne justifiait son intervention dans la décision du directeur, sans toutefois préciser quelle norme de contrôle devait être utilisée.

[12] Le juge de première instance a conclu que Parcs Canada avait reçu l'autorité de gérer les parcs nationaux. Son raisonnement est rédigé comme suit:

Premièrement, Parcs Canada est l'autorité chargée de conserver les parcs nationaux intacts pour la jouissance des générations futures et de conserver l'intégrité écologique des parcs en question en en protégeant les ressources naturelles. Cela est particulièrement vrai dans le cas du parc national Banff, qui occupe une place spéciale parmi les parcs nationaux du Canada. Pour cette raison, Parcs Canada a procédé à un examen détaillé et approfondi de l'habitat écologique du parc et des relations réciproques entre cet habitat et l'activité humaine. Cet examen a débouché sur l'élaboration du plan directeur du parc national Banff, qui a été publié en 1997. Les décisions quant au degré acceptable d'activité humaine au parc national Banff, les objectifs de gestion et de politique applicables au parc et la protection de son intégrité écologique sont des questions extrêmement spécialisées au sujet desquelles Parcs Canada possède des connaissances et des compétences spécialisées considérables.³

[13] Le juge de première instance a de plus conclu que:

Un aspect important et crucial de la Loi est la reconnaissance, par le législateur fédéral, des compétences

participation in extensive studies and planning exercises related to environmental concerns. It is for this reason that the authority is expressly provided with a broad discretion to determine the scope of the project to be assessed and the scope of the assessment to be conducted. This discretion ensures that the assessment will adequately address the specific characteristics of each project in light of the planning and management policies in place to ensure environmental integrity. It allows Parks Canada to establish the scope of projects and environmental assessments and to determine the appropriate level of sustainable development.⁴

Environmental Assessment under the *Canadian Environmental Assessment Act*—General Framework

[14] The current *Canadian Environmental Assessment Act*⁵ came into force in January 1995. The Act is one element of a major reform of the federal environmental assessment practice. It provides a framework for assessing environmental effects of certain projects which trigger the Act's application.

[15] The Act requires the environmental assessment of projects when "a federal authority" is the proponent of the project (paragraph 5(1)(a)), or is providing funding (paragraph 5(1)(b)), land (paragraph 5(1)(c)), or a permit for a project (paragraph 5(1)(d)). All projects which trigger the Act's application are to receive an appropriate degree of environmental assessment, depending on the scale and complexity of the likely effects of the project.

[16] The Act defines "project" as:

2. (1) . . .

. . .

(a) in relation to a physical work, any proposed construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking in relation to that physical work, or

(b) any proposed physical activity not relating to a physical work that is prescribed or is within a class of physical activities that is prescribed pursuant to regula-

particulières de Parcs Canada et de sa participation à des études poussées et à des mesures de planification pour répondre à des préoccupations environnementales. C'est pour cette raison que l'autorité compétente se voit conférer un vaste pouvoir discrétionnaire qui lui permet de déterminer l'ampleur du projet qui fait l'objet de l'évaluation, ainsi que la portée de l'évaluation à effectuer. Ce pouvoir discrétionnaire permet à l'évaluation de porter comme il se doit sur les caractéristiques propres à chaque projet à la lumière des politiques de planification et de gestion en vigueur dans le but de protéger l'intégrité écologique. Il permet aussi à Parcs Canada de définir la portée des projets et des évaluations environnementales et de déterminer le degré souhaitable de développement durable⁴.

L'évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*—cadre général

[14] L'actuelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*⁵ est entrée en vigueur en janvier 1995. La Loi est une composante de la réforme majeure des pratiques fédérales en matière d'évaluation environnementale. Elle fournit un cadre d'évaluation des effets environnementaux des projets qui déclenchent son application.

[15] La Loi exige qu'on procède à une évaluation environnementale des projets lorsqu'une «autorité fédérale» est le promoteur (alinéa 5(1)a)), qu'elle accorde un financement (alinéa 5(1)b)), un droit foncier (alinéa 5(1)c)), ou délivre un permis (alinéa 5(1)d)) pour le projet. Tous les projets qui déclenchent l'application de la Loi doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale appropriée, selon l'étendue et la complexité des effets prévisibles du projet.

[16] La Loi définit «projet» [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 18] comme suit:

2. (1) [. . .]

[. . .] Réalisation—y compris l'exploitation, la modification, la désaffectation ou la fermeture—d'un ouvrage ou proposition d'exercice d'une activité concrète, non liée à un ouvrage, désignée par règlement ou faisant partie d'une catégorie d'activités concrètes désignée par règlement aux termes de l'alinéa 59b).

[17] Environmental assessment is a tool used to help achieve the goal of sustainable development by providing "an effective means of integrating environmental factors into planning and decision-making processes".⁶ According to Parks Canada, environmental assessment is "a comprehensive and systematic process designed to identify, analyse and evaluate the environmental effects of proposed projects".⁷ The Supreme Court of Canada commented that an environmental assessment had become "a planning tool that is now generally regarded as an integral component of sound decision-making".⁸

[18] There are three types of environmental assessments: screening,⁹ comprehensive study, and panel review. Screening and comprehensive study account for the vast majority of projects assessed under the Act.

[19] The basic framework for an environmental assessment is as follows. First, the responsible authority¹⁰ must decide whether the Act applies to the project and if it does, which type of environmental assessment applies. The next step is the conduct of the assessment itself. Following the assessment, the responsible authority makes a decision as to whether or not to allow the project to proceed. The final step is the post-decision activity which includes ensuring that mitigation measures are being implemented and giving public notice concerning the responsible authority's course of action.

[20] The Canadian Environmental Assessment Agency (Agency), which oversees the implementation of the Act, published, for the assistance of various responsible authorities, a guide to the *Canadian Environmental Assessment Act* which provides for a four-step process in conducting an assessment:¹¹

- Step 1: Scoping
- Step 2: Describing or Assessing Environmental Effects
- Step 3: Mitigating Environmental Effects
- Step 4: Evaluating or Determining the Significance of Adverse Environmental Effects.

[17] L'évaluation environnementale vise l'objectif du développement durable et fournit «un outil efficace pour la prise en compte des facteurs environnementaux dans les processus de planification et de décision»⁶. Selon Parcs Canada, l'évaluation environnementale est «un processus complet et systématique visant à recenser, à analyser et à évaluer les effets environnementaux des projets à l'étude»⁷. La Cour suprême du Canada a déclaré que l'évaluation environnementale était dorénavant «un outil de planification que l'on considère généralement comme faisant partie intégrante d'un processus éclairé de prise de décision»⁸.

[18] Il y a trois types d'évaluations environnementales: l'examen préalable⁹, l'étude approfondie et la commission d'examen. La très grande majorité des projets évalués en vertu de la Loi le sont par un examen préalable ou une étude approfondie.

[19] Le cadre général d'une évaluation environnementale est le suivant. Premièrement, l'autorité responsable¹⁰ doit décider si la Loi s'applique au projet et, le cas échéant, quel type d'évaluation environnementale doit être utilisée. L'étape suivante consiste à procéder à l'évaluation elle-même, suite à laquelle l'autorité responsable doit décider si elle autorise la réalisation du projet ou non. L'étape finale recouvre les activités qui doivent être entreprises après la décision pour garantir la mise en œuvre des mesures d'atténuation, ainsi que celle de la communication au public de la décision prise par l'autorité responsable.

[20] L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence), qui est chargée de l'application de la Loi, a publié à l'attention des diverses autorités responsables un guide sur la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* qui prévoit quatre étapes dans la réalisation d'une évaluation¹¹:

- Étape 1: Détermination de la portée
- Étape 2: Description ou évaluation des effets environnementaux
- Étape 3: Atténuation des effets environnementaux
- Étape 4: Évaluation ou détermination de l'importance des effets environnementaux négatifs.

While not binding, this Guide explains how the Agency envisions the operation of the process, which is a complex one.¹²

[21] Pursuant to section 15 of the Act (see Appendix attached), the responsible authority determines the scope of the environmental assessment. Under section 16, it then determines the scope of the factors to be considered by that assessment. It may conduct the assessment itself or, if it prefers, may choose to manage the assessment process done by others, ensuring that a screening report is prepared. The latter type of environmental assessment is often referred to as self-directed environmental assessment. In practice, the project proponent may conduct the assessment, prepare the screening report, and design and implement mitigation measures and a follow-up program. Nevertheless, the responsible authority is directly responsible for ensuring that the screening is carried out in compliance with the Act. This was the *modus operandi* in this case.

[22] The responsible authority has the discretion as to whether or not to allow public review and comment on the screening report before making any decision on the project. If, after the screening, the responsible authority concludes that further investigation is required, or if public concerns about the project warrant it, the responsible authority may refer the project to the Minister of the Environment for a referral to mediation or for a panel review.

[23] It has been suggested that the process of scoping involves several issues, namely the scope of the project itself, the scope of the environmental assessment; the scope of the factors considered; and scoping interested parties.¹³

Scope of the Project

[24] Pursuant to section 15 of the Act, the first step in conducting an environmental assessment is to scope the project with respect to which an assessment is to

Ce guide n'a pas valeur de loi, mais il explique comment l'Agence voit le déroulement du processus, qui est fort complexe¹².

[21] En vertu de l'article 15 de la Loi (voir l'appendice aux présents motifs), l'autorité responsable détermine la portée de l'évaluation environnementale. En vertu de l'article 16, elle détermine ensuite la portée des facteurs à examiner dans le cadre de cette évaluation. Elle peut conduire elle-même l'évaluation ou, si elle le désire, elle peut opter pour la gestion d'un processus à réaliser par d'autres et veiller à ce que soit établi un rapport d'examen préalable. Ce dernier type d'évaluation environnementale est souvent décrit comme une auto-évaluation environnementale. En pratique, le promoteur du projet peut effectuer l'évaluation, préparer le rapport d'examen préalable, ainsi qu'élaborer et mettre en œuvre les mesures d'atténuation et le programme de suivi. Toutefois, l'autorité responsable est directement responsable de s'assurer que l'examen préalable est exécuté conformément à la Loi. C'est le *modus operandi* qui a été adopté en l'instance.

[22] L'autorité responsable a le pouvoir discrétionnaire de décider s'il y a lieu d'accorder au public la possibilité d'examiner le rapport d'examen préalable et de faire des observations avant qu'elle ne prenne toute décision relative au projet. Si l'autorité responsable conclut, après l'examen préalable, qu'il y a lieu de pousser l'enquête plus loin, ou si les préoccupations du public au sujet du projet le justifient, l'autorité responsable peut s'adresser au ministre de l'Environnement pour une médiation ou un examen par une commission.

[23] On a laissé entendre que la détermination de la portée implique plusieurs aspects, notamment: la portée du projet lui-même; la portée de l'évaluation environnementale; la portée des facteurs considérés; et la portée des préoccupations des parties intéressées¹³.

La portée du projet

[24] En vertu de l'article 15 de la Loi, la première étape dans la conduite d'une évaluation environnementale consiste à déterminer la portée du projet qui doit

be conducted. In other words, the responsible authority must determine which components of the proposed development should be considered part of the project for the purposes of the environmental assessment.¹⁴ The Reference Guide: Addressing Cumulative Environmental Effects prepared by the Agency¹⁵ notes that the “assessment of cumulative environmental effects largely depends on effective scoping, i.e., setting the boundaries of the assessment and focus of the analysis.”

[25] The Act does not define the process of scoping of the project. Neither does it define the term “scope.” Nor does it provide any direction to the responsible authority in determining which physical works should be included within the scope of the project. The *Responsible Authority's Guide*, however, suggests the use of the principal project/accessory test to ensure consistency in scope of the project determinations. According to the principal project/accessory test, the principal project, i.e., either the undertaking with respect to a physical work or the physical activity, must always be included in the scope of the project. The scope should also include other physical works or physical activities which are accessory to the principal project.

[26] The *Responsible Authority's Guide* suggests two criteria be used in determining what constitutes an accessory to the principal project: interdependence and linkage. If the principal project cannot proceed without the undertaking of another physical work or activity, then that other physical work or activity may be considered as a component of the scoped project. Furthermore, if the decision to undertake the principal project makes the decision to undertake another physical work or activity inevitable, then that other physical work or activity may also be considered as a component of the scoped project.

[27] The *Operational Policy Statement* [OPS-EPO/1-1998] issued by the Agency entitled “Establishing the Scope of the Environmental Assessment” provides that “Scoping establishes the boundaries of an environmental assessment (what elements of the project to consider and include and what environmental

faire l'objet d'une évaluation. En d'autres mots, l'autorité responsable doit déterminer quels sont les éléments du projet dont on doit tenir compte aux fins de l'évaluation environnementale¹⁴. Le document de référence intitulé Guide de référence: Évaluer les effets environnementaux cumulatifs préparé par l'Agence¹⁵, indique que «l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs dépendra dans une large mesure de la justesse de l'établissement de sa portée, à savoir la détermination des limites de l'évaluation et la définition de l'élément central de l'analyse».

[25] La Loi ne définit pas la procédure à suivre pour déterminer la portée d'un projet. Elle ne définit pas non plus le terme «portée». Elle n'indique pas non plus à l'autorité responsable comment elle doit procéder pour déterminer quels ouvrages doivent être compris dans la portée du projet. Le *Guide des autorités responsables* suggère toutefois que le test du projet principal/accessoire soit utilisé afin d'uniformiser la détermination de la portée des projets. Selon le test du projet principal/accessoire, le projet principal, savoir l'entreprise liée à un ouvrage ou l'activité concrète, doit toujours être compris dans la détermination de la portée du projet. La portée doit aussi couvrir les ouvrages ou activités concrètes accessoires au projet principal.

[26] Le *Guide des autorités responsables* suggère l'utilisation de deux critères pour déterminer quels sont les éléments accessoires au projet principal: l'interdépendance et le lien. Si le projet principal ne peut être mené à bien sans qu'un autre ouvrage ou qu'une autre activité concrète soit entreprise, il faut alors les considérer comme un tout. De plus, si la décision d'entreprendre l'exécution du projet principal rend inévitable l'exécution d'autres ouvrages ou activités, ils peuvent être considérés comme faisant partie du même projet.

[27] L'*Énoncé de politique opérationnelle* [EOP-OPS/1-1998] de l'Agence qui s'intitule «Établir la portée de l'évaluation environnementale» porte que «l'établissement de la portée détermine les limites d'une évaluation environnementale (quels sont les éléments du projet à considérer et à inclure, quelles

components are likely to be affected and how far removed those components are from the project)." The Statement recommends the following, among other things, be considered when determining the scope of the project: the description of the project (what is the project and is it the principal project?) and justification for the project (what is the purpose of the project and why is it proposed?), and other physical works which are inevitable or physically linked to or are inseparable from the proposed projects; whether the proposed project is or has been the subject of an assessment of environmental effects by others, such as other environmental assessments, forest management plans, or resource management plans, regional land use plans; whether other review processes have occurred or are occurring and their results.

[28] Pursuant to subsection 15(2) of the Act, the responsible authority may combine two or more projects to which the Act applies into the same environmental assessment if it determines that the projects are so closely related that they can be considered to form a single project. This power is discretionary.

[29] Subsection 15(3) of the Act requires the responsible authority to include in the environmental assessment a consideration of all undertakings or activities with respect to a physical work, and all activities with respect to a physical work which are proposed or in its opinion, are likely to be carried out.

[30] The scope of the project to be assessed has been the subject of significant judicial consideration in the past few years.¹⁶ In *Québec (Attorney General) v. Canada (National Energy Board)*,¹⁷ the Supreme Court of Canada considered the question of the scope of the project for the purposes of assessment under the *National Energy Board Act*.¹⁸ Hydro-Québec had applied for licences to export electricity to Vermont and New York. The National Energy Board (Board) approved the licences subject to two environmental conditions related to the proposed electricity generating facilities. At issue was the Board's ability to attach the conditions. One condition required that, prior to

composantes environnementales sont susceptibles d'être affectées et à quelle distance du projet se trouvent-elles)». L'Énoncé recommande notamment de prendre en considération les questions suivantes pour arriver à la détermination de la portée du projet: la description du projet (quel est le projet et pourquoi est-ce le projet principal?); la justification du projet (quelle est l'utilité du projet et pourquoi est-il proposé?), ainsi que la description des autres ouvrages qui sont inévitables ou physiquement liés au projet proposé, ou qui en sont inséparables; si le projet proposé est ou a été l'objet d'une évaluation des effets environnementaux effectuée par une autre entité, par exemple, d'autres évaluations environnementales, des plans d'aménagement de forêts, des plans de gestion de ressources, des plans d'utilisation régionale de terres; si d'autres processus d'examen sont en cours ou ont été effectués et leurs résultats.

[28] En vertu du paragraphe 15(2) de la Loi, l'autorité responsable peut combiner deux ou plusieurs projets couverts par la Loi dans une même évaluation environnementale si elle décide que les projets sont liés assez étroitement pour être considérés comme un seul projet. Ce pouvoir est discrétionnaire.

[29] Le paragraphe 15(3) [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 21] de la Loi exige de l'autorité responsable qu'elle tienne compte dans l'évaluation environnementale de tous les aspects liés à un ouvrage, ainsi que de toutes les opérations liées à un ouvrage qui sont proposées ou qui, selon son estimation, sont susceptibles d'être réalisées.

[30] La question de la portée d'un projet à évaluer a fait l'objet d'un examen approfondi par les tribunaux ces dernières années¹⁶. Dans *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*¹⁷, la Cour suprême du Canada a examiné la question de la portée du projet aux fins de l'évaluation en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*¹⁸. Hydro-Québec avait demandé des licences d'exportation d'électricité à destination des États du Vermont et de New York. L'Office national de l'énergie (l'Office) avait délivré les licences sous réserve de deux conditions environnementales liées aux futures installations de production d'électricité. La question en litige portait sur l'autorité

their construction, the electricity generating facilities undergo an environmental assessment. This Court found that the Board exceeded its jurisdiction by attaching the conditions as the facilities were under provincial jurisdiction. The case was then taken to the Supreme Court of Canada. The Supreme Court rejected the arguments of Hydro-Québec and ruled that, in assessing the scope of the assessment, the proper question to ask was whether the construction of the new facilities "is required to serve, among other needs, the demands of the export contract".¹⁹ The Court further held that the Board was not limited in its scope of inquiry to the "environmental ramifications of the transmission of power by a line of wire".²⁰ Thus, the environmental effects of the electricity generating facilities were related to the Board's power to grant an export license and came within the scope of the assessment.

[31] The case of *Manitoba's Future Forest Alliance v. Canada (Minister of the Environment)*²¹ involved the construction of a bridge and an environmental assessment was undertaken by the Canada Coast Guard. The proponent of the project was also undertaking the conversion and expansion of an existing pulp mill, the construction of a new pulp mill, the construction of hundreds of kilometres of logging roads and other related forestry activities. The approval was challenged on the basis of the narrow scoping of the project. Nadon J. found that, when determining the scope of the project under subsection 15(1) of the Act, the responsible authority was required under subsection 15(3) to assess not just those undertakings proposed by the proponent but also those which were likely to be carried out in relation to the bridge. Nadon J. quoted, with approval, directly from the Minister's memorandum:

The effect of s. 15(3) . . . is that the scope of the assessment of a physical work project may be increased beyond what is proposed in the project itself, in order to take into account the environmental effects of the undertakings the responsible authority believes are likely to be carried out to carry the project through its life cycle.²²

de l'Office d'assortir les licences de ces conditions. Une des conditions portait que les installations de production d'électricité devaient être soumises, préalablement à leur construction, à une évaluation environnementale. Notre Cour a statué que l'Office avait excédé sa compétence en imposant les conditions en cause, étant donné que les installations étaient de compétence provinciale. L'affaire a été portée devant la Cour suprême du Canada. La Cour suprême a rejeté les arguments d'Hydro-Québec et conclu que pour déterminer la portée de l'évaluation, il fallait se demander si la construction de nouvelles installations «est nécessaire, entre autres, pour répondre à la demande créée par un contrat d'exportation»¹⁹. La Cour a conclu de plus que l'Office n'avait pas à limiter la portée de son examen aux «répercussions environnementales du transport d'électricité par une ligne de fil métallique»²⁰. Par conséquent, les effets environnementaux des installations de production d'électricité se situaient dans le cadre du pouvoir de l'Office d'accorder une licence d'exportation et devaient être inclus dans la portée de l'évaluation.

[31] L'affaire *Manitoba's Future Forest Alliance c. Canada (Ministre de l'Environnement)*²¹ portait sur la construction d'un pont et sur une évaluation environnementale entreprise par la Garde côtière canadienne. Le promoteur du projet avait aussi entrepris la transformation et l'agrandissement d'une usine de pâte existante, la construction d'une nouvelle usine de pâte, la construction de centaines de kilomètres de chemins d'exploitation forestière et d'autres activités connexes. L'approbation était contestée au motif que la portée du projet avait été définie de façon trop étroite. Le juge Nadon a conclu qu'en déterminant la portée du projet en vertu du paragraphe 15(1) de la Loi, l'autorité responsable devait, en vertu du paragraphe 15(3), évaluer non seulement les ouvrages proposés par le promoteur, mais aussi ceux susceptibles d'être réalisés en liaison avec le pont. Le juge Nadon a cité une partie du mémoire du ministre, en l'approuvant:

[TRADUCTION] L'effet du par. 15(3) [. . .] est qu'il est possible d'étendre la portée de l'évaluation d'un projet relatif à un ouvrage au-delà de ce qui est proposé dans le projet lui-même afin de tenir compte des effets environnementaux des opérations qui, de l'avis de l'autorité responsable, sont susceptibles d'être réalisées pendant le cycle de vie du projet.²²

The Court concluded that the Coast Guard was not required to include in the scope of the project the forestry operations, the pulp mills or the construction of the new roads. The forestry operations were not undertakings related to the bridge or likely to be carried out in relation to that project. The Court noted, however, that “[u]nless the environmental assessment is connected with the regulatory authority which triggers the CEAA [Act], there is simply no reasonable limit placed on what the responsible authority in any given case would have to consider”.²³

[32] In *Friends of the West Country Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*,²⁴ the project was the construction of two bridges which were part of a proposed mainline road to bring logs to a mill. This Court had to determine whether the road and the related forestry operations should have been included in the project which was subject to assessment. The Court found that the responsible authority could include in the scope of the project undertakings, as defined in subsection 2(1) of the Act, in the life cycle of the main project under the assessment which are ancillary or subsidiary to that physical work. The Court expressly rejected the “independent utility principle” on which the Trial Division relied to determine the scope of the project and concluded that the responsible authority declined to exercise its discretion, because in declining to consider matters outside the scope of the projects, it “construed the boundaries of the exercise of its discretion more narrowly than those provisions permit”.²⁵

[33] In *Citizens' Mining Council of Newfoundland & Labrador Inc. v. Canada (Minister of the Environment)*,²⁶ the Court had to determine whether an environmental assessment undertaken with respect to a smelter/refinery was conducted in compliance with the Act, in particular whether a mine/mill project had to be assessed under the same assessment. The opponent of the project contended that under subsection 15(3) of the Act, the scope of the physical work or project had to include every related construction, operation or other undertaking or activity proposed by

La Cour a conclu que la Garde côtière n'avait pas à inclure dans la portée du projet les opérations forestières, les usines de pâte ou la construction de nouveaux chemins. Les opérations forestières n'étaient pas des opérations liées au pont ni des opérations susceptibles d'être réalisées en liaison avec ce projet. La Cour a toutefois noté que [TRADUCTION] «[à] moins que l'évaluation environnementale ne soit liée à l'autorité réglementaire qui déclenche l'application de la LCÉE, il n'existe tout simplement pas de limite raisonnable dont l'autorité responsable devrait dans un cas donné tenir compte»²³.

[32] L'arrêt *Friends of the West Country Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*²⁴ portait sur un projet qui recouvrait la construction de deux ponts faisant partie d'une route conçue pour le transport de billes de bois jusqu'à une scierie. La question à trancher par notre Cour était de savoir si la route et l'exploitation forestière en général devaient être englobées dans la portée du projet à évaluer. La Cour a conclu que l'autorité responsable pouvait englober dans la portée du projet, tel que défini au paragraphe 2(1), les opérations ayant trait à la durée de l'ouvrage principal à évaluer qui lui sont accessoires. La Cour a expressément rejeté le «principe de l'utilité propre», sur lequel la Section de première instance s'était appuyée pour déterminer la portée du projet. Elle a conclu que l'autorité responsable n'avait pas exercé son pouvoir discrétionnaire, étant donné qu'en ne voulant pas se pencher sur des questions hors de la portée des projets, elle «a interprété les limites de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de façon plus étroite que ne l'autorisent les dispositions applicables»²⁵.

[33] Dans *Citizens' Mining Council of Newfoundland & Labrador Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement)*²⁶ la Cour devait déterminer si une évaluation environnementale portant sur une fonderie/raffinerie respectait la Loi, notamment si un projet de mine/usine devait être examiné dans le cadre de la même évaluation. Les adversaires du projet soutenaient qu'en vertu du paragraphe 15(3) de la Loi, la portée de l'ouvrage ou du projet devait englober toutes les constructions, opérations, opérations ou activités reliés avancés par le même promoteur. Le juge MacKay a

the same proponent. MacKay J. found that since the scope of the assessment was left to the discretion of the Minister as the responsible authority, and its determination was not based on irrelevant considerations and there was no suggestion that the Minister acted in bad faith, there was no basis on which to set aside the discretion of the Minister. As such, the Minister did not err in law by failing to include the mine/mill project within the scope of the smelter/refinery projects. MacKay J. concluded that, in a project involving a physical work, subsection 15(3) of the Act requires inclusion of every phase in the life span of the work. MacKay J. notes that such an interpretation is supported by the French version of the Act.²⁷

[34] It would thus appear that the “scope” of a project under section 15 is normally limited to undertakings directly related to the proposed physical work, such as its construction and operation, and ancillary or subsidiary undertakings.

Scope of the Assessment

[35] Once the responsible authority has determined the scope of the project, it must determine the scope of the assessment itself. Subsection 16(1) sets out the factors to be considered in an environmental assessment. Additional factors may be considered under subsection 16(2). Unlike the factors listed in subsection 16(1), the consideration of subsection 16(2) factors is discretionary.

[36] In *Friends of the West Country Assn.*, this Court concluded that subsection 16(1) is mandatory and requires the consideration of the factors listed in paragraphs 16(1)(a) to (e). Under subsection 16(3), the responsible authority determines the scope of the factors to be taken into consideration under paragraph 16(1)(a). The Court found that the use of the word “shall” in paragraph 16(1)(a) indicates that some consideration must be given to each factor.

[37] But there is some flexibility permitted in the exercise. In *Alberta Wilderness Assn. v. Express Pipelines Ltd.*,²⁸ Hugessen, J.A. rejected the

conclu que la détermination de la portée de l'évaluation était un pouvoir discrétionnaire confié au ministre en tant qu'autorité responsable. Or, la décision de ce dernier n'étant pas fondée sur des considérations non pertinentes et personne n'ayant allégué la mauvaise foi, rien ne permettait d'annuler l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Le ministre n'avait donc pas commis d'erreur de droit en n'incluant pas le projet lié à la mine/usine dans la portée du projet lié à la fonderie/raffinerie. Le juge MacKay a conclu que lorsqu'un projet comprend un ouvrage concret, le paragraphe 15(3) de la Loi exige qu'on tienne compte de toutes les phases de la durée de l'ouvrage en question. Le juge MacKay note que cette interprétation est confirmée par la version française de la Loi²⁷.

[34] Il semble donc que la «portée» d'un projet en vertu de l'article 15 se limite normalement aux opérations qui sont directement liées à l'ouvrage proposé, comme sa construction et son exploitation, ainsi qu'aux opérations accessoires.

La portée de l'évaluation

[35] Une fois que l'autorité responsable a déterminé la portée du projet, elle doit déterminer la portée de l'évaluation. Le paragraphe 16(1) [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 22] énonce les éléments à examiner dans le cadre d'une évaluation environnementale. Des éléments supplémentaires peuvent être examinés en vertu du paragraphe 16(2). Contrairement aux éléments qui sont mentionnés au paragraphe 16(1), l'examen des éléments mentionnés au paragraphe 16(2) est discrétionnaire.

[36] Dans l'arrêt *Friends of the West Country Assn.*, notre Cour a conclu que le paragraphe 16(1) a force obligatoire et qu'il exige l'examen des éléments énumérés aux alinéas 16(1)(a) à (e). En vertu du paragraphe 16(3), l'autorité responsable détermine la portée des éléments à prendre en compte en vertu de l'alinéa 16(1)(a). La Cour a conclu que l'utilisation du mot «portent» à l'alinéa 16(1)(a) indique que chaque élément doit être examiné.

[37] Il y a toutefois une certaine souplesse dans le processus. Dans l'arrêt *Alberta Wilderness Assn. c. Express Pipelines Ltd.*²⁸, le juge Hugessen, J.C.A., a

exercise. In *Alberta Wilderness Assn. v. Express Pipelines Ltd.*,²⁸ Hugessen, J.A. rejected the proposition that subsection 16(1) requires a sequential examination of the factors enumerated therein:

Nothing in the statute supports such a view. Section 16 certainly does not say or imply that the listed factors must be considered sequentially while section 37 (as well as sections 20 and 23 which do not apply to this case) strongly suggests that mitigation measures and environmental effects must be considered together. In our view, logic and common sense point the same way: there can be no purpose whatever in considering purely hypothetical environmental effects when it is known and proposed that such effects can and will be mitigated by appropriate measures.²⁹

Assessing Cumulative Environmental Effects

[38] Pursuant to paragraph 16(1)(a) of the Act, every screening or comprehensive study must consider any cumulative environmental effects which are likely to result from the proposed development in combination with other projects or activities which have been or will be carried out.

[39] The Act defines “environmental effect” as follows:

2. (1) . . .

. . .

(a) any change that the project may cause in the environment, including any effect of any such change on health and socio-economic conditions, on physical and cultural heritage, on the current use of lands and resources for traditional purposes by aboriginal persons, or on any structure, site or thing that is one of historical, archaeological, paleontological or architectural significance, and

(b) any change to the project that may be caused by the environment,

whether any such change occurs within or outside Canada.

[40] “Cumulative effects” are not defined in the Act. The Agency has defined cumulative environmental effects as “the effects on the environment, over a certain period of time and distance, resulting from effects of a project when combined with those of other

processus. Dans l’arrêt *Alberta Wilderness Assn. c. Express Pipelines Ltd.*,²⁸ le juge Hugessen, J.C.A., a rejeté l’assertion voulant que le paragraphe 16(1) exige que l’on procède à un examen séquentiel des éléments qui y sont énumérés:

Rien dans la Loi n’appuie une telle opinion. L’article 16 ne prévoit certainement pas de façon expresse ou implicite que l’on doit examiner les facteurs qui y sont énumérés de façon séquentielle, et l’article 37—de même que les articles 20 et 23, qui ne s’appliquent pas à la présente affaire—donnent fortement à penser que les mesures d’atténuation et les effets environnementaux doivent être examinés en même temps. À notre avis, la logique et le bon sens nous amènent à la même conclusion: il est absolument inutile d’examiner des effets environnementaux purement hypothétiques alors que l’on sait que l’on atténuera ces effets au moyen des mesures appropriées et que l’on se propose de le faire²⁹.

L’évaluation des effets environnementaux cumulatifs

[38] En vertu de l’alinéa 16(1)a) de la Loi, tout examen préalable et toute étude approfondie doivent porter sur les effets environnementaux cumulatifs qui sont susceptibles d’être causés par la réalisation du projet, combinée à l’existence d’autres ouvrages ou à la réalisation d’autres projets ou activités.

[39] La Loi définit les «effets environnementaux» comme suit:

2. (1) [. . .]

[. . .] Tant les changements que la réalisation d’un projet risque de causer à l’environnement que les changements susceptibles d’être apportés au projet du fait de l’environnement, que ce soit au Canada ou à l’étranger; sont comprises parmi les changements à l’environnement les répercussions de ceux-ci soit en matière sanitaire et socio-économique, soit sur l’usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les autochtones, soit sur une construction, un emplacement ou une chose d’importance en matière historique, archéologique, paléontologique ou architecturale.

[40] Les «effets cumulatifs» ne sont pas définis dans la Loi. L’Agence a défini les effets cumulatifs de la façon suivante: «l’impact sur l’environnement résultant des effets d’un projet combinés à ceux d’autres projets et activités antérieurs, actuels et imminents. Ces effets

[41] Only likely cumulative environmental effects must be considered. Projects or activities which have been or will be carried out must be considered. However, only approved projects must be taken into account; uncertain or hypothetical projects or activities need not be considered. The Agency's Reference Guide: Addressing Cumulative Environmental Effects suggests, however, that "it would be prudent to consider projects or activities that are in a government approvals process as well."

[42] In order to assess cumulative environmental effects, advice from and consultation with relevant individuals, organizations and government departments and agencies should be consulted.

[43] The Reference Guide: Addressing Cumulative Environmental Effects recommends that the consideration and analysis of cumulative environmental effects should be adequately documented in the assessment report.

[44] Under subsection 16(3), the responsible authority determines the scope of the factors listed in paragraphs 16(1)(a) to (e), including the scope of the cumulative environmental effects to be considered. As Justice Rothstein explained in *Friends of the West Country Assn.*:

Paragraph 16(1)(a) cannot be read in isolation. The "other projects or activities" have not been defined in that paragraph. In other words, paragraph 16(1)(a) does not specify which other projects or activities are to be considered . . . The scoping of other projects or activities to be taken into account is left to the discretion of the responsible authority under subsection 16(3) and paragraph 16(1)(a) places no mandatory duty in that regard on the responsible authority.³⁰

[45] Rothstein J.A. further reasoned as follows:

Under paragraph 16(1)(a), the responsible authority is not limited to considering environmental effects solely within the scope of a project as defined in subsection 15(1). . . Indeed, the nature of a cumulative effects assessment under paragraph 16(1)(a) would appear to expressly broaden the considerations beyond the project as scoped. It is implicit in a cumulative effects assessment that both the project as scoped and sources outside that scope are to be considered.³¹

[41] Seuls les effets cumulatifs probables doivent être pris en considération. Il faut de même inclure les projets réalisés ou prévus. Il ne faut toutefois considérer que les projets qui ont été approuvés; les projets ou activités incertains ou hypothétiques n'ont pas à être pris en considération. Le document de référence de l'Agence intitulé «Guide de référence: Évaluer les effets environnementaux cumulatifs» souligne cependant qu'«il serait prudent de tenir compte également des projets ou activités qui font actuellement l'objet d'un processus d'approbation par le gouvernement».

[42] Pour évaluer les effets environnementaux cumulatifs, il y a lieu de consulter et d'obtenir les avis des particuliers et des organismes, agences et ministères gouvernementaux concernés.

[43] Le document de référence sur les effets cumulatifs recommande qu'il soit accordé une importance appropriée à la prise en compte et à l'analyse des effets environnementaux cumulatifs dans le rapport d'évaluation.

[44] En vertu du paragraphe 16(3), l'autorité responsable détermine la portée des éléments énumérés aux alinéas 16(1)a) à e), y compris la portée des effets environnementaux cumulatifs à examiner. Comme le juge Rothstein l'a expliqué dans l'arrêt *Friends of the West Country Assn.*:

L'alinéa 16(1)a) ne peut pas être interprété hors contexte. Quant aux «autres projets ou activités», ils ne sont pas définis dans cet alinéa. Autrement dit, l'alinéa 16(1)a) ne précise pas quels sont les autres projets ou activités dont on doit tenir compte dans le cadre de l'évaluation environnementale [. . .] La détermination de la portée des autres projets ou activités devant faire l'objet de l'évaluation est laissée, selon le paragraphe 16(3), à l'appréciation de l'autorité responsable, et l'alinéa 16(1)a) n'impose à cet égard aucune obligation à cette autorité³⁰.

[45] Le juge Rothstein, J.C.A., a ajouté ensuite:

Aux termes de l'alinéa 16(1)a), l'autorité responsable n'a pas à se borner à un examen des effets environnementaux découlant strictement d'un projet dont la portée a été déterminée conformément au paragraphe 15(1) [. . .] En effet, la nature même d'une évaluation des effets cumulatifs en vertu de l'alinéa 16(1)a) semble expressément élargir le champ d'examen au-delà du projet défini. L'évaluation des effets cumulatifs doit donc implicitement s'étendre à la fois

[46] Finally, he explained:

Implicit in a cumulative effects assessment under paragraph 16(1)(a) are effects from both the project as scoped and other projects or activities. Sunpine argued that if there were no adverse environmental effects from the project as scoped, there could be no cumulative effects as envisaged by that paragraph. While on its face this argument is compelling, I am not sure it is possible to rule out that a federal project, while creating no adverse effects itself, could exacerbate adverse effects of other projects. In any event, a finding of insignificant effects as was made here still implies some effects from the bridge projects themselves. It is not illogical to think that the accumulation of a series of insignificant effects might at some point result in significant effects. I do not say that is the case here. I only observe that a finding of insignificant effects of the scoped projects is sufficient to open the possibility of cumulative significant environmental effects when other projects are taken into account. For this reason, I do not think the insignificant effects finding precludes the application of the cumulative effects portion of paragraph 16(1)(a) or subsection 16(3) in this case.³²

[47] Upon a review of jurisprudence in this area, it becomes clear that, although courts have narrowly interpreted the meaning of the "scope of the project", they have gone further in their interpretation of the cumulative effects provisions under the Act. It is mainly under paragraph 16(1)(b) of the Act that the courts have required the responsible authority to broaden the scope of its analysis.

Determining the Significance of the Effects

[48] In accordance with section 20 of the Act, following a screening, the responsible authority must decide whether or not the project is likely to cause significant adverse environmental effects. This determination must take into account the implementation of mitigation measures. If the responsible authority decides that the project is not likely to cause significant adverse environmental effects, it may allow the

au projet dont la portée a été déterminée et aux sources situées en dehors des limites du projet défini³¹.

[46] Finalement, il a expliqué que:

Implicitement, l'évaluation des effets cumulatifs prévue par l'alinéa 16(1)a) doit porter tant sur les effets du projet défini que sur les effets d'autres projets ou activités. D'après Sunpine, si le projet défini ne devait lui-même entraîner aucun effet environnemental négatif, il ne saurait y avoir de ces effets cumulatifs envisagés par cet alinéa. Si, à première vue, l'argument peut paraître convaincant, je ne suis pas certain que l'on puisse exclure la possibilité qu'un projet fédéral qui n'entraînerait en lui-même aucun effet négatif puisse aggraver les effets négatifs produits par d'autres projets. De toute manière, le fait qu'on ait conclu en l'espèce que le projet n'entraînerait que des effets insignifiants implique que la construction des ponts aurait tout de même certains effets. Il n'est pas illogique de penser que l'accumulation de toute une série d'effets insignifiants pourrait finir par constituer des effets appréciables. Je ne dis pas que c'est le cas en l'espèce. Je fais simplement remarquer que le fait qu'il ait été décidé que les projets définis entraîneraient des effets insignifiants permet d'envisager la possibilité d'effets cumulatifs appréciables sur l'environnement lorsqu'on englobe dans l'analyse les autres projets. Pour ce motif, je ne pense pas que le fait que la Garde côtière ait conclu que les projets en question n'entraîneraient que des effets insignifiants empêche l'application en l'espèce de la partie de l'alinéa 16(1)a) concernant les effets cumulatifs, ou du paragraphe 16(3)³².

[47] De l'examen de la jurisprudence dans ce domaine, il ressort clairement qu'alors que les tribunaux ont donné une interprétation restrictive à l'expression «portée du projet», ils sont allés plus loin dans leur interprétation des dispositions de la Loi qui concernent les effets cumulatifs. C'est surtout en vertu de l'alinéa 16(1)b) de la Loi que les tribunaux ont exigé des autorités responsables qu'ils élargissent la portée de leur analyse.

La détermination de l'importance des effets

[48] En vertu de l'article 20 de la Loi, l'autorité responsable doit décider, après l'examen préalable, si la réalisation du projet est susceptible ou non d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants. Cette décision doit tenir compte de l'application des mesures d'atténuation. Si l'autorité responsable décide que le projet n'aura probablement pas d'effets environnementaux négatifs importants, elle peut permettre

project to proceed, while ensuring that any appropriate mitigation measures are implemented.

[49] The Guide suggests that the evaluation consists of three determinations. First, the responsible authority must determine whether or not the environmental effects are adverse. Second, it must decide whether or not they are significant. In deciding whether or not the effects are significant, the Agency's "Reference Guide: Determining Whether A Project is Likely to Cause Significant Adverse Environmental Effects" [appendix to *The Canadian Environmental Assessment Act: Responsible Authority's Guide*] suggests that the following factors be taken into consideration: magnitude of the adverse environmental effects; geographic extent of the adverse environmental effects; duration and frequency of the effects; degree to which the adverse environmental effects are reversible or irreversible; and ecological context. The Reference Guide also suggests that the adverse environmental effects may be significant if they occur in areas or regions which have already been adversely affected by human activities; and/or are ecologically fragile and have little resilience to imposed stresses. Third, it must be decided whether these significant effects are likely to occur.

[50] The Trial Judge, without specifying the exact standard of review he employed, noted that, given the objective of the Act which requires balancing of rights among different constituencies, the Court must be sensitive to the limited scope of its judicial review.

Arguments

[51] The appellants argued that the Superintendent's decision is reviewable on a correctness standard because the interpretation of sections 15 and 16 of the Act is a question of law. The appellants contended that the scope of the project was changed in mid-stream and, in any event, was too narrowly scoped. Parks Canada failed to conduct a cumulative environmental effects assessment, because the assessment failed to consider how the Long Range Plan combined with other existing and planned projects or activities in Lake Louise and environs would affect the

la mise en œuvre du projet tout en veillant à l'application des mesures d'atténuation.

[49] Le Guide propose que l'évaluation par l'autorité responsable détermine: premièrement, si les effets environnementaux sont négatifs ou non; deuxièmement, s'ils sont importants. À ce sujet, le document de référence intitulé «Guide de référence: Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet» [appendice à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale: Guide des autorités responsables*] suggère que les critères suivants soient utilisés: l'ampleur des effets environnementaux négatifs; l'étendue géographique des effets environnementaux négatifs; la durée et fréquence des effets environnementaux négatifs; le degré de réversibilité ou d'irréversibilité des effets environnementaux négatifs; et le contexte écologique. Le document indique aussi que les effets environnementaux négatifs d'un projet peuvent avoir une grande importance s'ils se font sentir dans des zones ou des régions qui se sont déjà dégradées du fait de certaines activités humaines ou qui sont vulnérables au point de vue écologique et résistent difficilement aux pressions que l'on exerce sur elles. Troisièmement, il faut déterminer si les effets environnementaux négatifs importants sont probables.

[50] Sans préciser exactement quelle norme de contrôle il utilisait, le juge de première instance a fait remarquer que comme l'objet de la Loi vise à trouver un équilibre entre divers intérêts, la Cour doit être consciente de la portée limitée de son contrôle judiciaire.

Les arguments

[51] Les appelantes soutiennent que la décision du directeur devrait être soumise à la norme de contrôle de la décision correcte, étant donné que l'interprétation des articles 15 et 16 de la Loi est une question de droit. Les appelantes soutiennent que la portée du projet a été changée en cours de route et que, de toute façon, elle avait été définie trop étroitement. Parcs Canada n'a pas réalisé une évaluation des effets environnementaux cumulatifs, du fait que l'évaluation n'a pas examiné comment le plan d'aménagement à long terme, qui venait s'ajouter à d'autres projets ou

environment of either the leasehold or Lake Louise and environs.

[52] Counsel for the Minister of Heritage and Parks Canada argued that the standard of reasonableness was the appropriate one for review of the responsible authority's discretionary decisions under the Act. He contended that the decision was consistent with the new adaptive management principle employed in environmental assessments.

[53] Counsel for CP argued that, while the interpretation of a provision of the Act might be reviewable on a standard of correctness, the Act gives a broad discretion to the decision maker to make substantive decisions which require deference from the Court. As such, the appropriate standard of review is either patent unreasonableness or reasonableness. He asserted that the Act was sufficiently complied with by the responsible authority.

Analysis

[54] The main issue on this appeal is whether the approval given to CP for the meeting facility complies with the requirements of the Act. The analysis, which follows, is in three parts: the standard of review; the scoping of the project; and the cumulative effects analysis.

Standard of Review

[55] The leading case dealing with sections 15 and 16 of the Act is a decision of this Court in *Friends of the West Country Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*.³³ Writing for the unanimous Court, Rothstein J.A. concluded that the interpretation of the Act, a statute of general application, is a question of law reviewable on a correctness standard.³⁴ Consequently, this standard of review of statutory interpretation issues will be employed in this case. However, in that case, this Court did not rule on the

activités existants au lac Louise et dans les environs, viendrait affecter l'environnement du territoire détenu à bail, ou celui de lac Louise et de ses environs.

[52] L'avocat du ministre du Patrimoine canadien et de Parcs Canada a soutenu que la norme de contrôle appropriée était celle de la décision raisonnable lorsqu'il s'agissait d'examiner les décisions prises par l'autorité responsable en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui accorde la Loi. Il a soutenu que la décision prise allait dans le sens des nouveaux principes de gestion évolutive utilisés dans les évaluations environnementales.

[53] L'avocat de CP a soutenu que, même si l'interprétation d'une disposition de la Loi peut faire l'objet d'un examen en vertu de la norme de contrôle de la décision correcte, la Loi accorde un pouvoir discrétionnaire très large au décideur, qui peut ainsi prendre des décisions de fond qui appellent la retenue judiciaire. En conséquence, la norme de contrôle appropriée est celle de la décision manifestement déraisonnable ou celle de la décision raisonnable. Il a soutenu que l'autorité responsable avait suffisamment respecté la Loi.

Analyse

[54] La question principale en litige dans le présent appel consiste à savoir si l'approbation accordée à CP pour le centre de conférences respecte les exigences de la Loi. L'analyse qui suit comporte trois volets: la norme de contrôle; la détermination de la portée du projet; et l'analyse des effets cumulatifs.

La norme de contrôle

[55] L'arrêt qui fait jurisprudence quant à l'interprétation des articles 15 et 16 de la Loi a été prononcé par notre Cour dans l'affaire *Friends of the West Country Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*.³³ Dans ses motifs rédigés au nom de la Cour, le juge Rothstein, J.C.A., a conclu que l'interprétation de la Loi, qui est une loi d'application générale, est une question de droit et que la norme de contrôle est celle de la décision correcte³⁴. Par conséquent, c'est cette norme de contrôle que la Cour utilisera en

appropriate standard of review for discretionary decisions of substance pursuant to the authority granted in the Act. The Trial Judge in that case has held that the standard of review for such cases should be reasonableness. Applying the *Pushpanathan* factors, this would be appropriate in this case particularly because there is no privative clause, and because the level of expertise in administering the Act is minimal in this and most, if not all, other responsible authorities.³⁵

Scoping of the Project

[56] The respondent Minister of Canadian Heritage, acting through Parks Canada, is the responsible authority for the purposes of section 15 of the Act. The Superintendent of Parks Canada, as the responsible delegated authority in this case, bore the responsibility of scoping the project.

[57] It is clear that the responsible authority scoped the project as the meeting facility only, despite some sloppy, otiose words in the decision document, which also mentioned the future staff housing unit. The appellants contest this, saying that this was too narrow a scoping and that the entire Long Range Plan of CP for the Chateau should have been the subject of the screening, because it was all tied together into one. It was also contended on appeal that the responsible authority changed the scope of the project in mid-stream, at first including the entire Long Range Plan and then altering it to include only the meeting facility. The respondent CP rightly objects to this argument being raised on appeal, as it was not pleaded nor argued in the Trial Division, denying it the opportunity to offer evidence contradicting this allegation. In any event, there is no evidence to support the claim. The project, from the start, was thought to be by CP and Parks Canada only the meeting facility. Apparently, however, CP was invited, at an early stage, by Parks Canada to prepare a Long Range Plan outlining the possible future development of the Chateau. It was accepted that each additional component of the Long Range Plan would require its own assessment when the time came to proceed with it.

l'instance pour les questions se rapportant à l'interprétation de la Loi. Toutefois, dans l'arrêt précité, notre Cour n'a pas tranché la question de la norme de contrôle applicable aux décisions de fond prises dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire accordé par la Loi. Le juge de première instance avait estimé qu'en ce cas la norme de contrôle était celle de la décision raisonnable. Vu les facteurs de l'arrêt *Pushpanathan*, cette approche serait appropriée en l'instance notamment parce qu'il n'y a pas de clause privative et parce que le degré d'expertise dans l'application de la Loi est minime en l'espèce et chez la plupart des autorités responsables, sinon toutes³⁵.

La détermination de la portée du projet

[56] Le ministre du Patrimoine canadien, intimé, est l'autorité responsable aux fins de l'article 15 de la Loi, par l'entremise de Parcs Canada. C'est le directeur de Parcs Canada, l'autorité responsable par délégation en l'instance, qui avait la responsabilité de déterminer la portée du projet.

[57] Il est clair que l'autorité responsable a déterminé la portée du projet comme ne comprenant que le centre de conférences, nonobstant l'utilisation peu rigoureuse et oiseuse de la terminologie dans le document de décision, où il est aussi question de l'unité prévue pour l'hébergement du personnel. Les appelantes contestent cette détermination de la portée du projet, en déclarant qu'elle est trop étroite et que l'examen préalable aurait dû porter sur tout le plan d'aménagement à long terme de CP pour le Château, puisqu'il s'agit d'un ensemble. On a aussi soutenu en appel que l'autorité responsable a modifié la portée du projet en cours de route, pour le restreindre au centre de conférences, alors qu'au début il comprenait tout le plan d'aménagement à long terme. L'intimée CP s'oppose, avec raison, au fait qu'on soulève cet argument en appel alors qu'il n'en a aucunement été question devant la Section de première instance, ne lui donnant pas l'occasion de présenter une preuve contredisant cette allégation. De toute façon, rien dans la preuve ne vient appuyer cette prétention. Dès le début, le projet tel que le concevait CP et Parcs Canada ne recouvrait que le centre de conférences. Toutefois, il ressort qu'au début du processus, Parcs Canada a invité CP à préparer un plan d'aménagement

The first and only project, for which approval was sought, was the meeting facility alone.

[58] Consequently, in my view, there is no basis upon which to interfere with the scoping of the project as only the meeting facility. It was a reasonable exercise of the discretion of the responsible authority to which this Court must defer.

[59] The responsible authority, as well as determining the scope of the project, must also outline the parameters of the screening of the project. In response to CP's proposal, Parks Canada initially provided CP with a copy of Terms of Reference for Environmental Assessment Process: Environmental Screening.³⁶ These generic terms of reference describe the general mandate of Parks Canada and the Act. They list the components which the screening ought to consider, including the scope of the project; project development procedures; project operational requirements; site description; environmental impacts, including environmental effects, pollution and cultural features, such as aesthetics, public safety, cultural heritage and socio-economic impacts; mitigation measures; and cumulative environmental effects.

[60] In response to a draft environmental screening report prepared by CP, Parks Canada issued a more specific terms of reference for a draft environmental screening report—Chateau Lake Louise Meeting Facility.³⁷ In those specific terms of reference, Parks Canada mandated, that in conducting an environmental assessment, CP ought to “direct particular attention and effort” to a number of subjects, including staff housing, water supply, waste water treatment, electrical supply, waste stream management, demand analysis, alternatives, construction impacts, increased use, habitat loss, community impact, parking needs and traffic, public involvement, conceptual proposal,

à long terme illustrant sa vision d'avenir pour le Château. Tout le monde acceptait que chaque composante du plan d'aménagement à long terme exigerait sa propre évaluation avant d'être mise à exécution. Le premier projet, et le seul pour lequel on a demandé une approbation, ne comportait que le centre de conférences.

[58] En conséquence, il n'y a aucun fondement selon moi qui permettrait d'intervenir dans la détermination de la portée du projet comme ne recouvrant que le centre de conférences. Il s'agit là d'un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire de l'autorité responsable et la Cour doit le respecter.

[59] En plus de déterminer la portée du projet, l'autorité responsable doit aussi préciser les paramètres de l'examen préalable du projet. Par suite de la présentation du projet par CP, Parcs Canada a d'abord fourni à CP une copie des [TRADUCTION] «Lignes directrices pour l'évaluation environnementale: Examen préalable»³⁶. Ces lignes directrices génériques décrivent le mandat général de Parcs Canada, ainsi que la Loi. On y trouve la liste des éléments à traiter dans le cadre de l'examen préalable: la portée du projet; les procédures de mise en œuvre du projet; les exigences opérationnelles du projet; la description du site; les impacts environnementaux, y compris les effets environnementaux, la pollution et les aspects culturels, comme l'esthétique, la sécurité publique, le patrimoine culturel et les répercussions socio-économiques; les mesures d'atténuation; et les effets environnementaux cumulatifs.

[60] Suite au [TRADUCTION] «Projet de rapport d'examen préalable» préparé par CP, Parcs Canada a délivré un document plus précis, les [TRADUCTION] «Lignes directrices pour le rapport d'examen préalable—Centre de conférences du Château Lake Louise»³⁷. Dans ces lignes directrices particulières, Parcs Canada déclarait expressément qu'en réalisant l'évaluation environnementale, CP devait [TRADUCTION] «s'arrêter plus particulièrement» à un certain nombre de sujets, y compris l'hébergement du personnel, l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées, l'alimentation en électricité, la gestion du flux des déchets, l'analyse de la demande, les solutions de

mitigation measures, cumulative effects.

[61] It becomes clear from a review of both the general and specific terms of reference that Parks Canada directed CP's attention to the specific issues which it needed to address in its environmental assessment.

[62] In response to Parks Canada's specific terms of reference, CP conducted an environmental assessment. In June 1997, Stanley Consulting Group Ltd., on behalf of CP, prepared a screening report entitled "Chateau Lake Louise Meeting Facility Banff National Park: Environmental Screening." In January 1998, a subsequent report was submitted entitled "Chateau Lake Louise Leasehold Development Proposal: Environmental Screening Update." This second report addressed the issues of pool restoration and upgrades, staff housing and amenities, and transportation and parking. In all there were five substantial screening documents, containing hundreds of pages, prepared to meet the requirements of the Act as directed by Parks Canada.

Cumulative Effects

[63] The main complaint about the substance of the Superintendent's decision is the cumulative effects assessment. It is contended that it failed to take into account possible other future projects by third persons that may impact on Lake Louise and environs. Under section 17 of the Act, provided there is sufficient guidance from the responsible authority, the conduct of the screening and the preparation of the screening report may be delegated. As such, the proponent may conduct the screening and prepare the report. The responsible authority alone remains responsible for ensuring that the environmental assessment is conducted in compliance with the Act.

rechange, les répercussions des travaux de construction, l'utilisation accrue du territoire, la disparition d'habitat, les répercussions sur la collectivité, les besoins en matière de stationnement et la circulation, la participation du public, le concept du projet, les mesures d'atténuation et les effets cumulatifs».

[61] À l'examen des lignes directrices générales et particulières adressées par Parcs Canada à CP, il devient clair qu'on indiquait à CP quelles étaient les questions précises qu'elle devait examiner dans son évaluation environnementale.

[62] En réponse aux lignes directrices particulières de Parcs Canada, CP a réalisé une évaluation environnementale. En juin 1997, Stanley Consulting Group Ltd. a préparé, au nom de CP, un rapport d'examen préalable intitulé [TRADUCTION] «Le centre de conférences du Château Lake Louise, parc national Banff: Examen préalable». En janvier 1998, on a soumis un rapport additionnel intitulé [TRADUCTION] «Proposition d'aménagement du territoire détenu à bail par Château Lake Louise: Mise à jour de l'examen préalable». Ce deuxième rapport porte sur les questions de l'aménagement et de la réfection de la piscine, de l'hébergement du personnel et installations connexes, ainsi que sur le transport et le stationnement. On trouve en tout cinq documents sérieux d'examen préalable, qui contiennent des centaines de pages, le tout préparé pour répondre aux exigences de la Loi selon les directives de Parcs Canada.

Les effets cumulatifs

[63] La plainte principale quant au fond de la décision du directeur concerne l'évaluation des effets cumulatifs. Il est allégué que cette évaluation ne tenait pas compte de la possibilité d'autres projets à venir qui pourraient être entrepris par des tiers et avoir un impact sur le lac Louise et ses environs. En vertu de l'article 17 de la Loi, l'exécution de l'examen préalable et la préparation du rapport correspondant peuvent être déléguées, à condition que l'autorité responsable donne des directives suffisantes. Le promoteur peut donc réaliser l'examen préalable et préparer le rapport. C'est l'autorité responsable qui porte seule la responsabilité de s'assurer que l'évaluation environnementale est réalisée conformément à la Loi.

[64] In the specific terms of reference, Parks Canada directed CP to conduct its environmental assessment on 21 items listed, including a heading requiring particular attention to the cumulative effects of the proposed project. The assessment of cumulative effects to be done by CP was to focus “not only on the immediate Chateau leasehold,”

... but also include the effects of development with regard to a broader ecosystem (Fairview Wildlife Corridor), the community of Lake Louise, and the Bow Valley within Banff National Park. This includes consideration on how the rest of the area (Lake Louise and environs) will develop over time and what the overall impact of resource and land use will be as a sum total by all parties. This should particularly include those areas noted above where a cumulative effects analysis has been suggested.³⁸

[65] Parks Canada suggested to CP to “review the contents of both the commentary and Terms of Reference in order to determine the appropriate level of effort, analysis, and relevant information required to complete the assessment.”

[66] In April 1998, Stanley Environmental, on behalf of CP, prepared a final of three versions of its cumulative effects document. The assessment addressed infrastructure, including water supply and use, waste water disposal, electrical power, solid waste disposal, traffic, transportation and parking; human use and ecological integrity; visitor experience; and community life.

[67] Under the heading “Cumulative Effects” of the decision of the responsible authority (the project registration), the following is written:

Overall cumulative effects are considered within the context of the BNP [Banff National Park] management plan and also the strategic EA completed for the current draft of the Lake Louise Development Use Framework. Regardless of this latter documents’ status (is not yet fully endorsed and/or approved by Parks Canada), cumulative effects measured for the meeting facility proposal are addressed by the assessment at a geographic (upper Lake Louise, Fairview Wildlife Corridor, Townsite) and temporal (mid-eighties to a 10 [2008] year time frame with references back to early ‘modern’ development of year-round operation) scale that is

[64] Dans ses lignes directrices particulières, Parcs Canada a indiqué à CP qu’elle devait faire une évaluation environnementale de 21 points énumérés, y compris un point qui exigeait qu’on porte une attention particulière aux effets cumulatifs du projet. L’évaluation des effets cumulatifs à être réalisée par CP ne devait pas se limiter [TRADUCTION] «seulement au territoire détenu à bail par le Château»,

[TRADUCTION] [. . .] mais aussi tenir compte des effets du projet sur l’écosystème plus large (le Corridor faunique Fairview), sur la collectivité du lac Louise, ainsi que sur la vallée de la Bow à l’intérieur du parc national Banff. Ceci comprend un examen des projets pour la région (le lac Louise et ses environs) à l’avenir, ainsi que de l’impact global de l’utilisation des ressources et des terres compte tenu de l’intervention de toutes les parties. Ceci doit notamment comprendre les zones susmentionnées, où nous avons suggéré une analyse des effets cumulatifs³⁸.

[65] Parcs Canada a suggéré que CP [TRADUCTION] «examine le contenu du commentaire et des lignes directrices afin de déterminer le niveau de ressources et d’analyse approprié, ainsi que les renseignements pertinents nécessaires à la réalisation de l’évaluation».

[66] En avril 1998, Stanley Environmental a préparé, pour le compte de CP, une version finale de ses trois versions d’un document portant sur les effets cumulatifs. L’évaluation traitait de l’infrastructure, y compris l’approvisionnement en eau et son utilisation, le traitement des eaux usées, l’électricité, le traitement des déchets solides, la circulation, le transport et le stationnement; de l’utilisation humaine et de l’intégrité écologique; de ce dont les visiteurs font l’expérience; et de la vie de la collectivité.

[67] On trouve le texte suivant sous l’intitulé «Effets cumulatifs» de la décision de l’autorité responsable (l’enregistrement du projet):

[TRADUCTION] Les effets cumulatifs globaux sont examinés dans le contexte du plan directeur du PNB [parc national Banff] et aussi dans l’évaluation environnementale stratégique préparée pour les fins de la version actuelle du Cadre d’utilisation du lac Louise. Quel que soit le statut de ce dernier document (qui n’a pas encore reçu la pleine approbation de Parcs Canada), on a traité des effets cumulatifs mesurables pour le centre de conférences dans l’évaluation, tant sur le plan géographique (zone supérieure du lac Louise, Corridor faunique Fairview, municipalité) que temporel (milieu des années 80 jusqu’à 2008, avec des

most relevant to the nature and significance of perceived environmental impacts. Socio-economic factors considered relate to the spher[e] of operation of CP Hotels in the Canadian Rockies. The cumulative effects analysis is contained within updates to the original assessment, the last dated 98/02/17.

The specific areas of concern related to Water Supply/Demand; Waste Water Disposal; Electrical Power; Solid Waste Disposal; Traffic and Transportation; Ecological Integrity; Visitor Experience; Community Life, and; Habitat Loss.

[68] Therefore, although it did not conduct its own cumulative effects analysis, but relying on the documents prepared by CP, which it was entitled to do, Parks Canada concluded that the environmental effects of CP's proposal were "not likely significant".

[69] A close review of the evidence demonstrates that, in conducting its screening, CP closely followed the directions from Parks Canada. The environmental assessment in this case was an on-going process. There was an extensive exchange and production of documents. Periodic meetings took place between representatives of CP and Parks Canada. There was much give and take, in part responding to public comments. As a first step, CP submitted its initial proposal to Parks Canada. It then prepared a screening report dated June 1997. In January 1998, in response to Parks Canada demands, it produced an update to the screening report. At a November 28, 1997 meeting between representatives of CP and Parks Canada, it was agreed that Parks Canada would provide CP with a document on cumulative effects which would consist of the following headings: power, water, sewage, staff housing, community, and habitat. As a result of this on-going consultation between CP and Parks Canada, CP produced three different versions of a report chapter headed "Cumulative Effects": the first in January 1998 comprising 11 pages (as part of the 1998 Screening Update), the second in February 1998 comprising 14 pages, and a third one in April 1998 containing 16 pages. Each was done in response to the responsible authority's requests for more information and more analysis of possible environmental impact of the cumulative effects the meeting facility could have

renvois à l'introduction relativement «moderne» des opérations à l'année longue), facteurs qui sont les plus pertinents quant à la nature et à l'importance des impacts environnementaux supposés. Les facteurs socio-économiques examinés portent sur la zone des opérations de la Corporation Hôtelière CP dans les Rocheuses canadiennes. L'analyse des effets cumulatifs fait partie de la mise à jour de l'évaluation initiale, la dernière étant datée du 17 février 1998.

Les préoccupations spécifiques portent sur: la demande et l'approvisionnement en eau; le traitement des eaux usées; l'alimentation en électricité; le traitement des déchets solides; la circulation et le transport; l'intégrité écologique; la vie de la communauté; et la disparition d'habitat.

[68] Par conséquent, même si Parcs Canada n'a pas réalisé sa propre analyse des effets cumulatifs et s'est appuyée sur la documentation de CP, ce qu'elle était en droit de faire, sa conclusion a été que les effets environnementaux du projet de CP ne seraient [TRADUCTION] «probablement pas importants».

[69] Un examen rigoureux de la preuve démontre que CP a respecté les directives de Parcs Canada dans son évaluation. L'évaluation environnementale en l'instance était un processus continu et il y a eu beaucoup de documents produits et échangés. Des rencontres ont été organisées de façon régulière entre les représentants de CP et de Parcs Canada. Par suite notamment des commentaires du public, il y a eu beaucoup de compromis. CP avait d'abord soumis son projet initial à Parcs Canada. Elle a ensuite préparé un rapport d'examen préalable daté de juin 1997. En janvier 1998, elle a produit à la demande de Parcs Canada une mise à jour de son rapport d'examen préalable. Lors d'une réunion entre les représentants de CP et de Parcs Canada tenue le 28 novembre 1997, il a été convenu que CP fournirait à Parcs Canada un document sur les effets cumulatifs qui traiterai des sujets suivants: électricité, eau, eaux usées, hébergement du personnel, collectivité et habitat. Par suite de cette consultation continue entre CP et Parcs Canada, CP a produit trois versions différentes du chapitre du rapport qui s'intitule «Effets cumulatifs»: le premier en janvier 1998 avait 11 pages (dans le cadre de la mise à jour de l'examen préalable de 1998), le second en février 1998 avait 14 pages, et le troisième en avril 1998 avait 16 pages. Dans chaque cas, le document a été produit suite à une demande faite par l'autorité responsable pour obtenir plus de renseignements et

on the Lake Louise area. This demonstrates that the responsible authority was cognizant of the need to consider the cumulative effects and kept pressing CP to deal responsibly and fully with them in the screening process.

[70] It must be remembered that the entire screening process was done in the context of the Lake Louise Community Plan (Community Plan) and the Banff National Park Management Plan (Banff Management Plan). The Banff Management Plan (1997) is the product of the extensive policy review and environmental study (the Banff-Bow Valley Study) undertaken by the Minister of Canadian Heritage. Under the Banff Management Plan, Parks Canada policy is to concentrate development of visitor services in either the Banff townsite or the Lake Louise area under a strict growth strategy. It must be noted that the Banff Management Plan specifically provided for consideration of CP's meeting facility. The Community Plan sets out limits to growth in the Lake Louise area. A cumulative effects assessment is a component of the Community Plan. Parameters for development of the Chateau are included in that cumulative effects assessment.

[71] The February 1998 cumulative effects material, for example, takes into account the June 1997 environmental assessment and revisions to that assessment reflected in the January 1998 screening update and the accompanying February 1998 matrix. The February 1998 document, for instance, contains the following comments:

Consideration of the potential for cumulative effects arising from construction and operation of the Meeting Facility must be addressed in the context of the overall proposal for development at the Chateau and environmental mitigation measures (some already in place) with potential for beneficial cumulative effects upon hotel operation *as a whole* as well as in specific regard to the Meeting Facility. Thus while there is potential for cumulative effects arising from construction and operation of the Meeting Facility per se, these must be examined in the context of the facility as an

une analyse plus approfondie au sujet de l'impact environnemental possible des effets cumulatifs que pouvait avoir le centre de conférences sur la région du lac Louise. Ceci démontre que l'autorité responsable savait parfaitement qu'il fallait tenir compte des effets cumulatifs et qu'elle a constamment insisté pour que CP traite ces effets de façon responsable et complète dans le processus d'examen préalable.

[70] Il faut se souvenir que le processus d'examen préalable dans son ensemble a été réalisé dans le contexte du Plan communautaire de Lake Louise (le plan communautaire) ainsi que du Plan directeur du parc national Banff (le plan directeur de Banff). Le plan directeur de Banff (1997) fait suite à un examen approfondi de politique ainsi qu'à une étude environnementale (l'étude Banff-Bow Valley), entrepris par le ministre du Patrimoine canadien. En vertu du plan directeur de Banff, la politique de Parcs Canada consiste à concentrer la promotion des services aux visiteurs sur le site de la ville de Banff ou dans la région du lac Louise, en vertu d'une stratégie contrôlée de croissance. Il faut noter que le plan directeur de Banff mentionne précisément l'examen du centre de conférences de CP. Le plan communautaire fixe des limites à la croissance dans la région du lac Louise. Parmi les composantes du plan communautaire, on trouve une évaluation des effets cumulatifs. Les paramètres d'expansion du Château sont inscrits dans cette évaluation des effets cumulatifs.

[71] La documentation de février 1998 sur les effets cumulatifs tient compte notamment de l'évaluation environnementale de 1997 et de ses révisions, telles qu'inscrites à la mise à jour de l'examen préalable de janvier 1998 et à la matrice annexée de février 1998. Le document de février 1998 contient notamment les commentaires suivants:

[TRADUCTION] L'examen des effets cumulatifs potentiels de la construction et de l'exploitation du centre de conférences doit se faire dans le contexte de la proposition globale de développement du Château et des mesures d'atténuation environnementales (dont certaines ont déjà été appliquées), des effets cumulatifs positifs potentiels étant envisagés pour l'opération *globale* de l'hôtel et non seulement pour le centre de conférences. Par conséquent, les effets cumulatifs potentiels de la construction et de l'exploitation du centre de conférences comme tel doivent être examinés dans le

integrated component of hotel operations and the cumulative effects of these operations upon environment and community.

[72] The February document also makes extensive references to the scoping of the project as done by the responsible authority. It looks at every element of the cumulative effects analysis, such as water supply and use, solid waste disposal, visitor experience and community life, and analyses the impact of each on the environment of the entire Lake Louise area. Possible mitigation measures are discussed throughout and were later found to be adequate and feasible, subject to monitoring for compliance. The April document echoes and adds to the data.

[73] It should also be noted that the contents of the final decision could be viewed as incorporating, as part of the reasons, the various notes and documents prepared throughout the decision-making process by the staff of the responsible authority, à la *Pushpanathan*,³⁹ such as the letter from D. M. Herman, Environmental Assessment Specialist, to the Superintendent, which stated:

Based upon consultative review of the initial screening report, subsequent update, further mitigation/cumulative effects revision, and taking into account the implementation of all mitigations measures itemized and committed to by the proponent, the project defined in those documents is not likely to cause significant environmental impacts.⁴⁰

[74] All of this evidence clearly shows that CP was fully aware of its obligation to consider cumulative effects of its project in the larger context of the entire community and, in writing, made Parks Canada aware of all these matters.

[75] Consequently, even though the decision and its reasons leave much to be desired, and even though they are often untidy, confusing and lacking in specificity, I cannot conclude that the cumulative effects aspect of the decision of Parks Canada being judicially reviewed was unreasonable or that the Trial Judge erred in his decision in that regard. It is not necessary

contexte d'une intégration aux opérations de l'hôtel, ainsi que dans celui des effets cumulatifs de ces opérations sur l'environnement et la collectivité.

[72] Le document de février renvoie aussi très souvent à la détermination de la portée du projet par l'autorité responsable. Il examine chacun des éléments de l'analyse des effets cumulatifs, comme l'approvisionnement en eau et son utilisation, le traitement des déchets solides, ce dont les visiteurs font l'expérience et la vie de la collectivité, et il analyse les répercussions de chacun sur l'environnement de la région du lac Louise. Les mesures d'atténuation envisagées font l'objet d'analyses dans tout le document et on a constaté par la suite qu'elles étaient réalisables et adéquates, sous réserve d'une surveillance portant sur leur mise en œuvre. Le document d'avril rappelle ces données et en ajoute d'autres.

[73] Il faut aussi noter qu'on peut envisager que le contenu de la décision finale incorpore, comme partie des motifs, les divers documents et notes préparés tout au long du processus décisionnel par le personnel de l'autorité responsable, à la *Pushpanathan*³⁹, comme par exemple la lettre adressée au directeur par D. M. Herman, un spécialiste en évaluation environnementale, dans laquelle on trouve l'énoncé suivant:

[TRADUCTION] Compte tenu d'un examen consultatif du rapport d'examen préalable initial, de la mise à jour qui a suivi, de la révision additionnelle de l'atténuation et des effets cumulatifs, et compte tenu aussi de la mise en œuvre de toutes les mesures d'atténuation que le promoteur s'engage à appliquer, le projet défini dans ces documents n'aura probablement pas un impact environnemental important⁴⁰.

[74] Toute cette preuve démontre clairement que CP était tout à fait au courant de son obligation d'examiner les effets cumulatifs de son projet dans le contexte plus large de la collectivité, et qu'elle a fait savoir à Parcs Canada ce qu'il en était par écrit.

[75] En conséquence, nonobstant le fait que la décision et ses motifs laissent grandement à désirer et qu'ils sont souvent mal rédigés, confus et imprécis, je ne peux arriver à la conclusion que l'aspect de la décision de Parcs Canada faisant l'objet du contrôle judiciaire et portant sur les effets cumulatifs était déraisonnable, ou que le juge de première instance

for the decision to be a model of legal analysis. Nor is it required, in order to comply with the Act, to consider fanciful projects by imagined parties producing purely hypothetical effects.

Conclusion

[76] In its memorandum of fact and law, CP rightly notes:

The national parks are not wilderness reserves. They are intended to be visited, used and enjoyed by the people of Canada. The national parks provide a natural experience and are to be administered such that the natural experience is preserved for the use, enjoyment and benefit of future Canadians. Managing the parks calls for the balancing of these conflicting ideas.

[77] The *Canadian Environmental Assessment Act* was not intended to eliminate any and all development in the national parks. One of its stated purposes is to ensure sustainable development. Neither was the Act intended to provide a rigid structure for conducting environmental assessments, as each set of circumstances requires a different type of assessment, different scoping and different factors to be taken into consideration. While the dictates of the law must be followed, the process is a flexible and sometimes confusing one.

[78] The environmental assessment of CP's proposed meeting facility resulted in the production of numerous volumes of documents. Voluminous studies were undertaken by experts who considered a large number of different factors including cumulative effects. Public consultation was done. While the wording of the decision of the responsible authority is not as tidy, precise and lucid as one might wish it to be, I am not persuaded that, in the light of all the evidence, it was so unreasonable that it must be quashed. The Court must ensure that the steps in the Act are followed, but it must defer to the responsible authorities in their substantive determinations as to scope of the project, the extent of the screening and the assessment of the cumulative effects in the light of the mitigating factors proposed. It is not for the judges to decide what

aurait commis une erreur à ce sujet. Il n'est pas nécessaire que la décision soit un modèle d'analyse juridique. Il n'est pas non plus nécessaire pour respecter la Loi d'examiner des projets fantaisistes provenant de parties imaginaires et ne produisant que des effets hypothétiques.

Conclusion

[76] Dans son mémoire des faits et du droit, CP note avec raison que:

[TRADUCTION] Les parcs nationaux ne sont pas des réserves sauvages. Ils sont conçus de façon à être appréciés et utilisés par les habitants du Canada. Les parcs nationaux permettent de faire l'expérience de la nature et on doit les administrer de manière à ce que la possibilité de faire cette expérience soit préservée pour les Canadiens dans les années à venir et à leur bénéfice. La gestion des parcs exige qu'on trouve un juste milieu entre ces idées conflictuelles.

[77] La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* n'avait pas pour objectif d'empêcher tout développement dans les parcs nationaux. Un de ses objectifs est de garantir le développement durable. La Loi n'avait pas non plus comme objectif d'instaurer une structure rigide pour la réalisation des évaluations environnementales, étant donné que chaque ensemble de circonstances exige un type différent d'évaluation, une définition différente de la portée, et met en jeu des facteurs différents qu'il faut examiner. Bien qu'il y ait lieu de se conformer à la loi, le processus est souple et quelque fois il porte à confusion.

[78] L'évaluation environnementale du centre de conférences proposé par CP a donné lieu à la production d'un très grand nombre de documents. Des études volumineuses ont été entreprises par des experts qui se sont penchés sur un grand nombre de facteurs différents, y compris les effets cumulatifs. Il y a eu une consultation publique. Bien que la rédaction de la décision de l'autorité responsable ne soit pas aussi nette, précise et lucide qu'on l'aurait espéré, je ne suis pas convaincu qu'au vu de toute la preuve, elle était si déraisonnable qu'il y a lieu de l'annuler. La Cour doit s'assurer que les étapes prévues à la Loi sont suivies, mais elle doit, quant au fond, s'en remettre aux autorités responsables lorsqu'elles définissent la portée du projet, l'importance de l'examen préalable et l'évaluation des effets cumulatifs au vu des facteurs

projects are to be authorized, but, as long as they follow the statutory process, it is for the responsible authorities.

Disposition

[79] I am, consequently, of the view that the Trial Judge's decision that the environmental assessment in this case was conducted sufficiently in accordance with the requirements of the Act, and that the decision of Parks Canada was not unreasonable, should not be interfered with. The appeal will be dismissed with costs. While the fact that litigants purport to act in the public interest is a factor to be considered in exercising our discretion as to costs, it is only one factor. The appellants' case was largely based on arguments with no factual foundation and this factor weighs against granting the appellants relief from costs.

ISAAC J.A.: I agree.

SHARLOW J.A.: I agree.

¹ In his reasons, the Trial Judge listed these five components. In its memorandum of fact and law, CP mentioned a sixth component, i.e., a new water permit.

² [1998] 1 S.C.R. 982.

³ (1999), 18 Admin. L.R. (3d) 269 (F.C.T.D.), at p. 275.

⁴ *Ibid.*, at pp. 275-276.

⁵ S.C. 1992, c. 37 (hereinafter the Act).

⁶ Preamble to the Act.

⁷ http://www.parcscanada.gc.ca/ceaa/english/wea_e.htm.

⁸ *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3, at p. 71 (hereinafter *Oldman River*).

⁹ In the case at bar, screening, the least detailed type of exercise, was a type of the assessment to be conducted. Under the Act "screening" is:

2. (1) . . .

. . . an environmental assessment that is conducted pursuant to section 18 and that includes a consideration of the factors set out in subsection 16(1);

d'atténuation proposés. Ce n'est pas aux juges de décider quels projets doivent être autorisés, mais bien aux autorités responsables, dans la mesure où elles suivent le processus prévu par la loi.

Dispositif

[79] Par conséquent, je suis d'avis que la décision du juge de première instance portant que l'évaluation environnementale en l'espèce a suffisamment respecté les exigences de la Loi, et que la décision de Parcs Canada n'était pas déraisonnable, ne doit pas faire l'objet de notre intervention. L'appel est rejeté avec dépens. Bien que le fait que les appelantes prétendent agir dans l'intérêt public soit un facteur qui doit être pris en compte dans l'exercice de notre pouvoir discrétionnaire quant aux dépens, ce n'est là qu'un facteur. Le dossier des appelantes s'appuyait surtout sur des arguments qui n'étaient pas fondés sur les faits, facteur qui milite contre l'exemption qui pourrait leur être accordée quant au paiement des dépens.

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

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

¹ Dans ses motifs, le juge de première instance a énuméré les cinq volets. Dans son mémoire des faits et du droit, CP présente un sixième volet, savoir un nouveau permis d'approvisionnement en eau.

² [1998] 1 R.C.S. 982.

³ (1999), 18 Admin. L.R. (3d) 269 (C.F. 1^{re} inst.), à la p. 275.

⁴ *Ibid.*, aux p. 275 et 276.

⁵ L.C. 1992, ch. 37 (ci-après la Loi).

⁶ Préambule de la Loi.

⁷ http://www.parcscanada.gc.ca/ceaa/francais/wea_f.htm.

⁸ *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, à la p. 71 (ci-après *Oldman River*).

⁹ En l'instance, c'est l'examen préalable, qui est la démarche la moins détaillée, qui a été adopté pour l'évaluation. La Loi définit «examen préalable» de la façon suivante:

2. (1) [. . .]

[. . .] Évaluation environnementale qui, à la fois: a) est effectuée de la façon prévue à l'article 18; b) prend en compte les éléments énumérés au paragraphe 16(1).

¹⁰ The "responsible authority" is defined in the Act as follows:

2. (1) . . .

"responsible authority", in relation to a project, means a federal authority that is required pursuant to subsection 11(1) to ensure that an environmental assessment of the project is conducted.

¹¹ Canadian Environmental Assessment Agency, *The Canadian Environmental Assessment Act: Responsible Authority's Guide* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1994).

¹² Courts have relied on the Agency's publications in the past in order to explain the environmental assessment process under the Act, see *Friends of the West Country Assn., Citizens' Mining Council and Manitoba's Future Forest Alliance, infra*, note 16.

¹³ R. Northey, *The 1995 Annotated Canada Environmental Assessment Act and EARP Guidelines Order* (Toronto: Carswell, 1994), at pp. 600-601.

¹⁴ See the *Responsible Authority's Guide*, at pp. 68-69 [para. 5.1] or Appeal Book, at pp. 388-389.

¹⁵ The Reference Guide is one of three sections of the *Responsible Authority's Guide* which is part of the *Canadian Environmental Assessment Act Procedural Manual*.

¹⁶ J. Hanebury, "Environmental Impact Assessment and the Constitution: The Never-Ending Story" (1999), 9 *J.E.L.P.* 169, at p. 180. See *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3; *Citizens' Mining Council of Newfoundland & Labrador Inc. v. Canada (Minister of the Environment)* (1999), 17 Admin. L.R. (3d) 287 (F.C. T.D.); *Manitoba's Future Forest Alliance v. Canada (Minister of the Environment)* (1999), 30 C.E.L.R. (N.S.) 1 (F.C.T.D.), appeal discontinued in October 2000; *Friends of the West Country Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [2000] 2 F.C. 263 (C.A.), application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada dismissed, [1999] S.C.C.A. 585; *Lavoie v. Canada (Minister of the Environment)*, [2000] F.C.J. No. 1238 (T.D.) (QL), appeal discontinued in April 1999; *Inverhuron & District Ratepayers' Assn. v. Canada (Minister of the Environment)* (2000), 34 C.E.L.R. (N.S.) 1 (F.C.T.D.), currently under appeal.

¹⁷ [1994] 1 S.C.R. 159.

¹⁸ R.S.C., 1985, c. N-7.

¹⁹ *Supra*, note 17, at p. 192.

²⁰ *Ibid.*, at p. 195.

²¹ *Supra*, note 16.

²² *Ibid.*, at p. 21.

²³ *Ibid.*, at p. 34.

²⁴ *Supra*, note 16.

²⁵ *Ibid.*, at para. 33.

²⁶ *Supra*, note 16.

²⁷ *Ibid.*, at paras. 60-63.

¹⁰ La Loi définit «autorité responsable» comme suit:

2. (1) [. . .]

«autorité responsable» L'autorité fédérale qui, en conformité avec le paragraphe 11(1), est tenue de veiller à ce qu'il soit procédé à l'évaluation environnementale d'un projet.

¹¹ Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale: Guide des autorités responsables* (Ottawa: Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1994).

¹² Par le passé, les tribunaux se sont appuyés sur les publications de l'Agence pour expliquer le processus d'évaluation environnementale prévu à la Loi: voir *Friends of the West Country Assn., Citizens' Mining Council et Manitoba's Future Forest Alliance, infra*, note 16.

¹³ R. Northey, *The 1995 Annotated Canada Environmental Assessment Act and EARP Guidelines Order* (Toronto: Carswell, 1994), aux p. 600 et 601.

¹⁴ Voir le *Guide des autorités responsables*, aux p. 68 et 69 [par. 5.1], ou le dossier d'appel, aux p. 388 et 389.

¹⁵ Le Guide de référence est l'une de trois sections du *Guide des autorités responsables* qui fait partie du *Manuel des procédures de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

¹⁶ J. Hanebury, «Environmental Impact Assessment and the Constitution: The Never-Ending Story» (1999), 9 *J.E.L.P.* 169, à la p. 180. Voir: *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; *Citizens' Mining Council of Newfoundland & Labrador Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (1999), 17 Admin. L.R. (3d) 287 (C.F. 1^{re} inst.); *Manitoba's Future Forest Alliance c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (1999), 30 C.E.L.R. (N.S.) 1 (C.F. 1^{re} inst.), appel abandonné en octobre 2000; *Friends of the West Country Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*, [2000] 2 C.F. 263 (C.A.), demande d'autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada rejetée, [1999] C.S.C.R. 585; *Lavoie c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [2000] A.C.F. n° 1238 (1^{re} inst.) (QL), appel abandonné en avril 1999; *Inverhuron & District Ratepayers' Assn. c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (2000), 34 C.E.L.R. (N.S.) 1 (C.F. 1^{re} inst.), présentement en appel.

¹⁷ [1994] 1 R.C.S. 159.

¹⁸ L.R.C. (1985), ch. N-7.

¹⁹ *Supra*, note 17, à la p. 192.

²⁰ *Ibid.*, à la p. 195.

²¹ *Supra*, note 16.

²² *Ibid.*, à la p. 21.

²³ *Ibid.*, à la p. 34.

²⁴ *Supra*, note 16.

²⁵ *Ibid.*, au par. 33.

²⁶ *Supra*, note 16.

²⁷ *Ibid.*, aux par. 60 à 63.

²⁸ (1996), 137 D.L.R. (4th) 177 (F.C.A.).

²⁹ *Ibid.*, at p. 182.

³⁰ *Supra*, note 16, at para. 28.

³¹ *Ibid.*, at para. 34.

³² *Ibid.*, at para. 39.

³³ *Supra*, note 16.

³⁴ *Ibid.*, at para. 10.

³⁵ In *Lavoie*, Lemieux J. dealt with an alleged breach of s. 16(1)(a). He concluded that the actions of the responsible authority were neither unreasonable nor patently unreasonable. Lemieux J. followed the reasons of MacKay J. in *Union of Nova Scotia Indians v. Canada (Attorney General)*, [1997] 1 F.C. 325 (T.D.), which is a pre-*Pushpanathan* case. MacKay J. employed the term "patently unreasonable", but described the test in terms which suggest that, in reality, he was using something closer to the reasonableness standard [at p. 349]:

The very nature of the decision means that in judicial review proceedings, the Court must inevitably defer to the statutory decision maker, unless persuaded that the decision is patently unreasonable, in the sense that it cannot rationally be justified in light of all the information available to the decision maker at the time of the decision. So long as there is information on which the decision could be rationally based, the Court will not interfere.

³⁶ Appeal Book, Vol. IV, Tab 10, Exhibit "3" to the affidavit of Steve Whittingham.

³⁷ Appeal Book, Vol. IV, Tab 10, Exhibit "4" to the affidavit of Steve Whittingham.

³⁸ Specific terms of reference, Appeal Book, Vol. IV, Tab 10, at p. 5.

³⁹ See *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982.

⁴⁰ Certified document No. 5, Tab 6.

²⁸ (1996), 137 D.L.R. (4th) 177 (C.A.F.).

²⁹ *Ibid.*, à la p. 182.

³⁰ *Supra*, note 16, au par. 28.

³¹ *Ibid.*, par. 34.

³² *Ibid.*, au par. 39.

³³ *Supra*, note 16.

³⁴ *Ibid.*, au par. 10.

³⁵ Dans *Lavoie*, le juge Lemieux a traité une allégation de violation de l'art. 16(1)a). Il a conclu que les actions prises par l'autorité responsable n'étaient pas déraisonnables ou manifestement déraisonnables. Le juge Lemieux a suivi les motifs énoncés par le juge MacKay dans *Union of Nova Scotia Indians c. Canada (Procureur général)*, [1997] 1 C.F. 325 (1^{er} inst.), qui précède l'arrêt *Pushpanathan*. Le juge MacKay a employé l'expression «manifestement déraisonnable», mais il a décrit le critère applicable dans des mots qui donnent à penser qu'en fait, il songeait à quelque chose qui se rapproche davantage de la norme de la décision raisonnable [à la p. 349]:

La nature même de la décision signifie que, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, la Cour doit forcément s'en remettre au décisionnaire habilité par la loi, à moins d'être convaincue que la décision est manifestement déraisonnable, c'est-à-dire qu'elle ne peut se justifier logiquement au vu de l'ensemble des renseignements dont disposait le décisionnaire au moment où il a pris sa décision. Tant qu'il existe des renseignements sur lesquels la décision pouvait être logiquement fondée, la Cour n'interviendra pas.

³⁶ Dossier d'appel, vol. IV, onglet 10, pièce «3» annexée à l'affidavit de Steve Whittingham.

³⁷ Dossier d'appel, vol. IV, onglet 10, pièce «4» annexée à l'affidavit de Steve Whittingham.

³⁸ Lignes directrices particulières, dossier d'appel, vol. IV, onglet 10, à la p. 5.

³⁹ Voir *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982.

⁴⁰ Document certifié n° 5, onglet 6.

APPENDIX

[s. 4 (as am. by S.C. 1994, c. 46, s. 1)]

4. The purposes of this Act are

(a) to ensure that the environmental effects of projects receive careful consideration before responsible authorities take actions in connection with them;

(b) to encourage responsible authorities to take actions that promote sustainable development and thereby achieve or maintain a healthy environment and a healthy economy;

(b.1) to ensure that responsible authorities carry out their responsibilities in a coordinated manner with a view to eliminating unnecessary duplication in the environmental assessment process;

(c) to ensure that projects that are to be carried out in Canada or on federal lands do not cause significant adverse environmental effects outside the jurisdictions in which the projects are carried out; and

(d) to ensure that there be an opportunity for public participation in the environmental assessment process.

...

15. (1) The scope of the project in relation to which an environmental assessment is to be conducted shall be determined by

(a) the responsible authority; or

(b) where the project is referred to a mediator or a review panel, the Minister, after consulting with the responsible authority.

(2) For the purposes of conducting an environmental assessment in respect of two or more projects,

(a) the responsible authority, or

(b) where at least one of the projects is referred to a mediator or a review panel, the Minister, after consulting with the responsible authority,

may determine that the projects are so closely related that they can be considered to form a single project.

(3) Where a project is in relation to a physical work, an environmental assessment shall be conducted in respect of every construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking in relation to that physical work that is proposed by the proponent or that is, in the opinion of

APPENDICE

[art. 4 (mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 19; 1994, ch. 46, art. 1)]

4. La présente loi a pour objet:

a) de permettre aux autorités responsables de prendre des mesures à l'égard de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux en se fondant sur un jugement éclairé quant à ces effets;

b) d'inciter ces autorités à favoriser un développement durable propice à la salubrité de l'environnement et à la santé de l'économie;

b.1) de faire en sorte que les autorités responsables s'acquittent de leurs obligations afin d'éviter tout double emploi dans le processus d'évaluation environnementale;

c) de faire en sorte que les éventuels effets environnementaux négatifs importants des projets devant être réalisés dans les limites du Canada ou du territoire domanial ne débordent pas ces limites;

d) de veiller à ce que le public ait la possibilité de participer au processus d'évaluation environnementale.

[. . .]

15. (1) L'autorité responsable ou, dans le cas où le projet est renvoyé à la médiation ou à l'examen par une commission, le ministre, après consultation de l'autorité responsable, détermine la portée du projet à l'égard duquel l'évaluation environnementale doit être effectuée.

(2) Dans le cadre d'une évaluation environnementale de deux ou plusieurs projets, l'autorité responsable ou, si au moins un des projets est renvoyé à la médiation ou à l'examen par une commission, le ministre, après consultation de l'autorité responsable, peut décider que deux projets sont liés assez étroitement pour être considérés comme un seul projet.

(3) Est effectuée, dans l'un ou l'autre des cas suivants, l'évaluation environnementale de toute opération— construction, exploitation, modification, désaffectation, fermeture ou autre—constituant un projet lié à un ouvrage:

- (a) the responsible authority, or
- (b) where the project is referred to a mediator or a review panel, the Minister, after consulting with the responsible authority,

likely to be carried out in relation to that physical work.

16. (1) Every screening or comprehensive study of a project and every mediation or assessment by a review panel shall include a consideration of the following factors:

- (a) the environmental effects of the project, including the environmental effects of malfunctions or accidents that may occur in connection with the project and any cumulative environmental effects that are likely to result from the project in combination with other projects or activities that have been or will be carried out;
- (b) the significance of the effects referred to in paragraph (a);
- (c) comments from the public that are received in accordance with this Act and the regulations;
- (d) measures that are technically and economically feasible and that would mitigate any significant adverse environmental effects of the project; and
- (e) any other matter relevant to the screening, comprehensive study, mediation or assessment by a review panel, such as the need for the project and alternatives to the project, that the responsible authority or, except in the case of a screening, the Minister after consulting with the responsible authority, may require to be considered.

(2) In addition to the factors set out in subsection (1), every comprehensive study of a project and every mediation or assessment by a review panel shall include a consideration of the following factors:

- (a) the purpose of the project;
- (b) alternative means of carrying out the project that are technically and economically feasible and the environmental effects of any such alternative means;
- (c) the need for, and the requirements of, any follow-up program in respect of the project; and
- (d) the capacity of renewable resources that are likely to be significantly affected by the project to meet the needs of the present and those of the future.

(3) The scope of the factors to be taken into consideration pursuant to paragraphs (1)(a), (b) and (d) and (2)(b), (c) and (d) shall be determined

- (a) by the responsible authority; or

- a) l'opération est proposée par le promoteur;
- b) l'autorité responsable ou, dans le cadre d'une médiation ou de l'examen par une commission et après consultation de cette autorité, le ministre estime l'opération susceptible d'être réalisée en liaison avec l'ouvrage.

16. (1) L'examen préalable, l'étude approfondie, la médiation ou l'examen par une commission d'un projet portent notamment sur les éléments suivants:

- a) les effets environnementaux du projet, y compris ceux causés par les accidents ou défaillances pouvant en résulter, et les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement;
- b) l'importance des effets visés à l'alinéa a);
- c) les observations du public à cet égard, reçues conformément à la présente loi et aux règlements;
- d) les mesures d'atténuation réalisables, sur les plans technique et économique, des effets environnementaux importants du projet;
- e) tout autre élément utile à l'examen préalable, à l'étude approfondie, à la médiation ou à l'examen par une commission, notamment la nécessité du projet et ses solutions de rechange,—dont l'autorité responsable ou, sauf dans le cas d'un examen préalable, le ministre, après consultation de celle-ci, peut exiger la prise en compte.

(2) L'étude approfondie d'un projet et l'évaluation environnementale qui fait l'objet d'une médiation ou d'un examen par une commission portent également sur les éléments suivants:

- a) les raisons d'être du projet;
- b) les solutions de rechange réalisables sur les plans technique et économique, et leurs effets environnementaux;
- c) la nécessité d'un programme de suivi du projet, ainsi que ses modalités;
- d) la capacité des ressources renouvelables, risquant d'être touchées de façon importante par le projet, de répondre aux besoins du présent et à ceux des générations futures.

(3) L'évaluation de la portée des éléments visés aux alinéas (1)a), b) et d) et (2)b), c) et d) incombe:

- a) à l'autorité responsable;

(b) where a project is referred to a mediator or a review panel, by the Minister, after consulting the responsible authority, when fixing the terms of reference of the mediation or review panel.

(4) An environmental assessment of a project is not required to include a consideration of the environmental effects that could result from carrying out the project in response to a national emergency for which special temporary measures are taken under the *Emergencies Act*.

...

18. (1) Where a project is not described in the comprehensive study list or the exclusion list, the responsible authority shall ensure that

- (a) a screening of the project is conducted; and
- (b) a screening report is prepared.

(2) Any available information may be used in conducting the screening of a project, but where a responsible authority is of the opinion that the information available is not adequate to enable it to take a course of action pursuant to subsection 20(1), it shall ensure that any studies and information that it considers necessary for that purpose are undertaken or collected.

(3) Where the responsible authority is of the opinion that public participation in the screening of a project is appropriate in the circumstances, or where required by regulation, the responsible authority shall give the public notice and an opportunity to examine and comment on the screening report and on any record that has been filed in the public registry established in respect of the project pursuant to section 55 before taking a course of action under section 20.

...

20. (1) The responsible authority shall take one of the following courses of action in respect of a project after taking into consideration the screening report and any comments filed pursuant to subsection 18(3):

- (a) subject to subparagraph (c)(iii), where, taking into account the implementation of any mitigation measures that the responsible authority considers appropriate, the project is not likely to cause significant adverse environmental effects, the responsible authority may exercise any power or perform any duty or function that would permit the project to be carried out and shall ensure that any mitigation measures that the responsible authority considers appropriate are implemented;
- (b) where, taking into account the implementation of any mitigation measures that the responsible authority considers appropriate, the project is likely to cause significant adverse environmental effects that cannot be justified in the circumstances, the responsible authority shall not

b) au ministre, après consultation de l'autorité responsable, lors de la détermination du mandat du médiateur ou de la commission d'examen.

(4) L'évaluation environnementale d'un projet n'a pas à porter sur les effets environnementaux que sa réalisation peut entraîner en réaction à des situations de crise nationale pour lesquelles des mesures d'intervention sont prises aux termes de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

[. . .]

18. (1) Dans le cas où le projet n'est pas visé dans la liste d'étude approfondie ou dans la liste d'exclusion, l'autorité responsable veille:

- a) à ce qu'en soit effectué l'examen préalable;
- b) à ce que soit établi un rapport d'examen préalable.

(2) Dans le cadre de l'examen préalable qu'elle effectue, l'autorité responsable peut utiliser tous les renseignements disponibles; toutefois, si elle est d'avis qu'il n'existe pas suffisamment de renseignements pour lui permettre de prendre une décision en vertu du paragraphe 20(1), elle fait procéder aux études et à la collecte de renseignements nécessaires à cette fin.

(3) Avant de prendre sa décision aux termes de l'article 20, l'autorité responsable, dans les cas où elle estime que la participation du public à l'examen préalable est indiquée ou dans le cas où les règlements l'exigent, avise celui-ci et lui donne la possibilité d'examiner le rapport d'examen préalable et les documents consignés au registre public établi aux termes de l'article 55 et de faire ses observations à leur égard.

[. . .]

20. (1) L'autorité responsable prend l'une des mesures suivantes, après avoir pris en compte le rapport d'examen préalable et les observations reçues aux termes du paragraphe 18(3):

- a) sous réserve du sous-alinéa c)(iii), si la réalisation du projet n'est pas susceptible, compte tenu de l'application des mesures d'atténuation qu'elle estime indiquées, d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants, exercer ses attributions afin de permettre la mise en œuvre du projet et veiller à l'application de ces mesures d'atténuation;
- b) si, compte tenu de l'application des mesures d'atténuation qu'elle estime indiquées, la réalisation du projet est susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants qui ne peuvent être justifiés dans les circonstances, ne pas exercer les attributions qui lui sont

exercise any power or perform any duty or function conferred on it by or under any Act of Parliament that would permit the project to be carried out in whole or in part; or

(c) where

(i) it is uncertain whether the project, taking into account the implementation of any mitigation measures that the responsible authority considers appropriate, is likely to cause significant adverse environmental effects,

(ii) the project, taking into account the implementation of any mitigation measures that the responsible authority considers appropriate, is likely to cause significant adverse environmental effects and paragraph (b) does not apply, or

(iii) public concerns warrant a reference to a mediator or a review panel,

the responsible authority shall refer the project to the Minister for a referral to a mediator or a review panel in accordance with section 29.

conférées sous le régime d'une loi fédérale et qui pourraient lui permettre la mise en œuvre du projet en tout ou en partie;

c) s'adresser au ministre pour une médiation ou un examen par une commission prévu à l'article 29:

(i) s'il n'est pas clair, compte tenu de l'application des mesures d'atténuation qu'elle estime indiquées, que la réalisation du projet soit susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants,

(ii) si la réalisation du projet, compte tenu de l'application de mesures d'atténuation qu'elle estime indiquées, est susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants et si l'alinéa b) ne s'applique pas,

(iii) si les préoccupations du public le justifient.