

T-729-97

**Dan Bowen and Bryn Thomas** (*Applicants*)

v.

**The Attorney General of Canada and the Minister of Canadian Heritage** (*Respondents*)

T-734-97

**Civil Air Rescue Emergency Services (Banff Chapter), Canadian Owners and Pilots Association, the Banff Flying Club, Bernie Schiesser and Howard Srigley** (*Applicants*)

v.

**The Minister of Canadian Heritage, the Minister of Transport, the Attorney General of Canada, and the Superintendent, Banff National Park** (*Respondents*)**INDEXED AS: BOWEN v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T.D.)**

Trial Division, Campbell J.—Edmonton, October 9; Ottawa, November 7, 1997.

*Environment — Closing of airstrips in Banff, Jasper National Parks — Airstrips under Parks Canada jurisdiction — Comprehensive environmental assessment required prior to decommissioning of either airstrip.**Air law — Closure of airstrips at Banff, Jasper National Parks — Flying club members argue for retention for emergency landings — Parks Canada argues modern advances in aviation rendered emergency landing strips obsolete — Decommissioning prohibited pending completion of comprehensive environmental studies.*

In October 1996, the Minister of Canadian Heritage announced the decision to close the grass field airstrips in the Banff and Jasper National Parks. The matter had been under discussion for the past ten years. The airstrips are operated by Parks Canada, a department of the Ministry of Canadian Heritage responsible for National Parks, but have minimal services, facilities and maintenance. The users—flying club members who keep their private planes at these airstrips—submitted the airstrips should remain open for aviation safety. Parks Canada wants them closed in the name of park enhancement. Modern airports with all-

T-729-97

**Dan Bowen et Bryn Thomas** (*requérants*)

c.

**Le procureur général du Canada et le ministre du Patrimoine canadien** (*intimés*)

T-734-97

**Civil Air Rescue Emergency Services (Banff Chapter), Association canadienne des pilotes et des propriétaires d'avions, Banff Flying Club, Bernie Schiesser et Howard Srigley** (*requérants*)

c.

**Le ministre du Patrimoine canadien, le ministre des Transports, le procureur général du Canada et le directeur, Parc national Banff** (*intimés*)**RÉPERTORIÉ: BOWEN c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (1<sup>re</sup> INST.)**

Section de première instance, juge Campbell—Edmonton, 9 octobre; Ottawa, 7 novembre 1997.

*Environnement — Fermeture des pistes d'atterrissage des parcs nationaux Banff et Jasper — Pistes d'atterrissage relevant de Parcs Canada — Évaluation environnementale approfondie requise avant la désaffectation de l'une ou l'autre piste d'atterrissage.**Droit aérien — Fermeture des pistes d'atterrissage des parcs nationaux Banff et Jasper — Les membres d'un aéroclub soutiennent qu'elles devraient rester ouvertes pour permettre des atterrissages d'urgence — Parcs Canada soutient que les progrès de l'aviation moderne font en sorte que ces pistes d'atterrissage d'urgence ne sont plus nécessaires — La désaffectation est interdite avant que des études environnementales approfondies n'aient été effectuées.*

En octobre 1996, le ministre du Patrimoine canadien a fait part de la décision de fermer les pistes d'atterrissage gazonnées des parcs nationaux Banff et Jasper. La question avait été à l'étude au cours des dix dernières années. Les pistes d'atterrissage sont exploitées par Parcs Canada, un service relevant du ministère du Patrimoine canadien chargé des parcs nationaux, mais elles sont dotées de services et d'installations minimaux et ne bénéficient que de services d'entretien minimaux. Les usagers—des membres d'un aéroclub qui garent leurs avions privés sur ces pistes d'atterrissage—ont soutenu qu'elles devraient rester ouvertes

weather facilities and paved runways exist in Alberta at Springbank and Hinton, a short distance outside of Banff and Jasper National Parks respectively. The necessity for emergency landing strips had been rendered obsolete by advances in aviation.

In the Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) for the *National Parks Aircraft Access Regulations* dated April 2, 1997, it was stated that "Based on the recommendations of the Banff Bow Valley Study, the airstrip in Banff National Park will be closed . . . For purposes of consistency, the airstrip in Jasper National Park will also be closed".

This was an application for judicial review to question the validity of the authority apparently exercised in making and ratifying the decision, the fairness of the process used in reaching the decision, and whether the decision was made in compliance with the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA).

*Held*, any decision made by the respondents to decommission either the Banff or Jasper airstrip is quashed and the respondents are prohibited from making any decision to decommission either until separate comprehensive environmental studies are completed on each.

Any landing or take-off of aircraft, and any facility for this purpose, including the Banff and Jasper airstrips, are properly within a Parks Canada concern, and appropriately under Parks Canada jurisdiction.

On the evidence, no expectations of more consultation were created with respect to Banff. But regarding Jasper, the decision announced in October 1996 is substantively unrelated to the Jasper airstrip. Thus the statements made by the Minister at that time did create a legitimate expectation that, as far as Jasper is concerned, the process she outlined would be followed regarding any decisions with respect to that airstrip. The decision to close both the Banff and Jasper airstrips was tied to the tabling of the Banff-Bow Valley Study which relates to Banff only. The RIAS referred to above cited "for purposes of consistency" as the reason for closing the Jasper airstrip. There was no suggestion in the evidence that the rationale for the decision to close the Banff airstrip (because of its placement in an important wildlife corridor) applied to the Jasper airstrip. Thus Parks Canada did not meet its due process obligations.

A review of the applicable provisions revealed that a decision by the Governor in Council only triggers an

pour des raisons de sécurité aérienne. Parcs Canada veut les fermer pour mieux mettre en valeur les ressources des parcs. Des aéroports modernes équipés d'installations tous temps et de pistes pavées existent maintenant en Alberta, à Springbank et à Hinton, à une courte distance des parcs nationaux Banff et Jasper, respectivement. À cause des progrès de l'aviation, il n'est plus nécessaire d'avoir des pistes d'atterrissage d'urgence.

Dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation concernant le *Règlement sur l'accès par aéronef aux parcs nationaux*, en date du 2 avril 1997, il était dit que «Comme le recommandait l'Étude Banff-Bow Valley, la piste d'atterrissage du parc national Banff sera fermée . . . Par souci d'uniformité, la piste d'atterrissage du parc national Jasper sera également fermée».

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire en vue de déterminer la validité de l'autorité apparemment exercée dans la prise et la ratification de la décision, le caractère équitable de la procédure suivie à cet égard et la conformité de la décision avec la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE).

*Jugement*: la Cour annule toute décision prise par les intimés de désaffecter la piste d'atterrissage de Banff ou de Jasper et interdit aux intimés de prendre toute décision en vue de désaffecter l'une ou l'autre piste d'atterrissage avant qu'une étude environnementale approfondie n'ait été effectuée pour chacune des pistes d'atterrissage.

Tout atterrissage ou décollage d'un aéronef, ainsi que toute installation servant à cette fin, y compris les pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper, sont effectivement des préoccupations de Parcs Canada et relèvent comme il se doit de sa compétence.

Selon la preuve, aucune expectative de plus amples consultations n'a été créée à l'égard de Banff. Mais, en ce qui concerne Jasper, la décision annoncée en octobre 1996 est, quant au fond, étrangère à la piste d'atterrissage de Jasper. Ainsi, les déclarations du ministre à cette date créaient effectivement l'expectative légitime que, dans le cas de Jasper, le processus qu'elle avait annoncé serait suivi concernant toute décision ayant trait à cette piste d'atterrissage. La décision de fermer les deux pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper était liée au dépôt de l'Étude de la vallée de la Bow, laquelle porte uniquement sur celle de Banff. Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation précité soulignait que la décision de fermer la piste d'atterrissage de Jasper avait été prise «par souci d'uniformité». Rien dans la preuve n'indiquait que la raison pour fermer la piste d'atterrissage de Banff (en raison de son emplacement dans un important corridor faunique) s'appliquait à la piste d'atterrissage de Jasper. Parcs Canada ne s'est donc pas acquitté de son obligation en matière d'application régulière de la loi.

Un examen des dispositions applicables a révélé que la décision du gouverneur en conseil n'entraîne une évaluation,

assessment, albeit a comprehensive assessment, when certain action is taken "in relation to a physical work", and also only when such action is contrary to the national park's management plan. First, the critical decision maker herein was the Governor in Council. As a matter of law, the decision to change the *National Parks General Regulations* to give effect to the Minister's decision was the Governor in Council's, and without it, no change can occur. Accordingly, the decision made here was outside the purview of subsection 5(1) and within subsection 5(2) of the CEAA. Second, the decision is "in relation to a physical work". It is true that the decision to close the airstrips is a land use decision, not one in relation to a physical work. But the decision to decommission the airstrip is action in relation to physical work, being the removal of structures and placing markings on the runway indicating that it has been decommissioned. While the land use change is a matter for the Governor in Council, the decommissioning dependant thereon was not. Thus subsection 5(1) governed and applied to Parks Canada which was the proponent of decommissioning. Under the Comprehensive Study List in SOR/94-638, since each decommissioning is in relation to a physical work in a national park, a comprehensive study is required, but only if the decommissioning is contrary to the management plan for the park. Since each of the Banff and Jasper management plans provided that the "airstrip will be retained solely for emergency/diversionary landing purposes", the decommissioning of the airstrips had the potential to change the status set out in each management plan, and there was, therefore, a conflict between the management plan and the proposed decommissioning of each airstrip. A comprehensive study was therefore required respecting any decision to decommission either the Banff or Jasper airstrips. And it must be done before any decision is made to decommission. The environmental effect to be considered encompasses "the effect of any such change in health and socio-economic conditions" in the VFR flight corridor that the airstrip serves between Alberta and British Columbia. Thus there needs to be considered whether the unavailability of the airstrip for emergency or diversionary use creates a significant adverse effect on public health and safety, by increasing the risk of accidents and consequently affecting the health and safety of VFR pilots and passengers who fly through the Banff area.

There was no purpose in acting to reverse the decision-making process which has taken place on the basis of a failure to meet the legitimate expectation identified. Such action would only result in yet another opportunity to make the representations which have been rejected in the past and would be rejected again.

However, discretion was exercised under subsection 18.1(3) of the *Federal Court Act* to enforce the legal

encore qu'elle soit qualifiée d'approfondie, que lorsqu'une mesure est prise relativement à un «ouvrage» et, de plus, lorsqu'elle va à l'encontre du plan de gestion du parc national. Premièrement, le décideur déterminant en l'espèce était le gouverneur en conseil. En droit, la décision de modifier le *Règlement général sur les parcs nationaux* pour donner effet à la décision du ministre appartient au gouverneur en conseil et, sans cette décision, toute modification est impossible. En conséquence, la décision prise ici n'entraîne pas dans le champ d'application du paragraphe 5(1), mais relevait de celui du paragraphe 5(2) de la LCEE. Deuxièmement, il s'agit d'une décision «relative à un ouvrage». Il est vrai que la décision de fermer les pistes d'atterrissage est une décision relative à l'utilisation du sol, non pas une décision se rapportant à un ouvrage. Mais la décision de désaffecter la piste d'atterrissage constitue une mesure relative à un ouvrage, soit l'enlèvement des constructions et l'inscription de marques sur la piste d'atterrissage indiquant qu'elle a été désaffectée. Même si la modification de l'utilisation du sol est une question qui relève du gouverneur en conseil, la désaffectation qui en dépendait ne l'était pas. Ainsi, le paragraphe 5(1) régissait Parcs Canada qui était le promoteur de la désaffectation et s'appliquait à lui. En vertu de la Liste d'étude approfondie du DORS/94-638, puisque chaque désaffectation se rapporte à un ouvrage dans un parc national, une étude approfondie est nécessaire, mais seulement si la désaffectation va à l'encontre du plan de gestion du parc en question. Comme chacun des plans de gestion des parcs Jasper et Banff prévoyait que «La piste d'atterrissage sera conservée uniquement pour des cas d'urgence et de diversion, la désaffectation des pistes d'atterrissage risquait de modifier le statut énoncé dans chacun des plans de gestion, et il y avait incompatibilité entre le plan de gestion et le projet de désaffectation de chacune des pistes d'atterrissage. Une étude approfondie était donc nécessaire concernant la décision de désaffecter chacune des pistes d'atterrissage de Banff ou de Jasper. Et elle doit être effectuée avant que ne soit prise toute décision de désaffectation. L'effet environnemental dont il faut tenir compte comprend «les répercussions de tout changement de ce genre en matière sanitaire et socio-économique» dans le corridor de vol à vue que dessert la piste d'atterrissage entre l'Alberta et la Colombie-Britannique. Ainsi, il faut se demander si l'inexistence de la piste d'atterrissage pour des fins d'urgence ou de diversion a un effet négatif important en matière de santé et de sécurité publiques, en augmentant le risque d'accident et, en conséquence, en ayant un effet sur la santé et la sécurité des pilotes volant à vue et des passagers qui traversent la région de Banff par avion.

Il n'y avait pas intérêt à prendre une décision visant à annuler le processus décisionnel qui a eu lieu pour le motif qu'il y a eu omission de satisfaire à l'expectative légitime qui a été déterminée. Une telle mesure ne donnerait qu'une autre occasion d'avancer les mêmes arguments qui ont déjà été rejetés dans le passé et qui seraient rejetés de nouveau.

Cependant, la Cour a exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 18.1(3) de la *Loi sur la Cour*

requirement to complete a comprehensive environmental assessment prior to the decommissioning of either the Banff or Jasper airstrip. Any decision that might already have been made was made without jurisdiction to do so.

*fédérale* pour exiger que soit satisfaite l'obligation légale d'effectuer une évaluation environnementale approfondie avant la désaffectation de la piste d'atterrissage de Banff ou de Jasper. Toute décision qui a pu avoir déjà été prise l'a été sans compétence pour le faire.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Aeronautics Act*, R.S.C., 1985, c. A-2.  
*Canadian Aviation Regulations*, SOR/96-433, s. 301.04(1),(4).  
*Canadian Environmental Assessment Act*, S.C. 1992, c. 37, ss. 2(1) "environmental assessment", "environmental effect", "federal authority", "project", 4(a), 5, 11, 16(1),(2), 59(g).  
*Comprehensive Study List Regulations*, SOR/94-638, s. 3, Sch., s. 1.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1(3) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).  
*National Parks Act*, R.S.C., 1985, c. N-14, s. 7(1)(oo) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 39, s. 5).  
*National Parks Aircraft Access Regulations*, SOR/97-150, ss. 3(1),(4), 6.  
*National Parks General Regulations*, SOR/78-213.  
*Regulations Amending the National Parks General Regulations*, SOR/97-149.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

- Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161.

#### AUTHORS CITED

- Banff-Bow Valley Study. *Banff-Bow Valley: At the Crossroads: Summary Report*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1996.  
*Four Mountain Parks Five Year Review*. Ottawa: Parks Canada, 1994.  
Hobby, B. J. et al. *Canadian Environmental Assessment Act: An Annotated Guide*. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1997.  
Parks Canada. *In Trust for Tomorrow: A Management Framework for Four Mountain Parks*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1986.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37, art. 2(1) «autorité fédérale», «effets environnementaux», «évaluation environnementale», «projet» (mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 18), 4a) (mod., *idem*, art. 19), 5, 11, 16(1) (mod., *idem*, art. 22), (2), 59g).  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(3) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).  
*Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2.  
*Loi sur les parcs nationaux*, L.R.C. (1985), ch. N-14, art. 7(1)oo) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 39, art. 5).  
*Règlement de l'aviation canadienne*, DORS/96-433, art. 301.04(1),(4).  
*Règlement général sur les parcs nationaux*, DORS/78-213.  
*Règlement modifiant le Règlement général sur les parcs nationaux*, DORS/97-149.  
*Règlement sur l'accès par aéronef aux parcs nationaux*, DORS/97-150, art. 3(1),(4), 6.  
*Règlement sur la liste d'étude approfondie*, DORS/94-638, art. 3, annexe, art. 1.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

- Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161.

#### DOCTRINE

- Étude de la vallée de la Bow. *Banff-Vallée de la Bow: à l'heure des choix: rapport sommaire*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1996.  
Hobby, B. J. et al. *Canadian Environmental Assessment Act: An Annotated Guide*. Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1997.  
Parcs Canada. *En gage pour l'avenir: plan cadre de gestion pour les quatre parcs des Rocheuses*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986.  
*Quatre parcs des Rocheuses, mise à jour quinquennale*. Ottawa: Parcs Canada, 1994.

APPLICATION for judicial review of the decision to close the airstrips in Banff and Jasper National Parks. Any decision already made by to decommission either airstrip is quashed, and the respondents are prohibited from making any decision to decommission either airstrip until separate comprehensive environmental studies are completed on each.

## COUNSEL:

*Robert W. Hladun, Q.C. and Eric Lund* for applicants Dan Bowen *et al.*

*Simon M. Renouf* for applicants Civil Air Rescue Emergency Services *et al.*

*Kirk N. Lambrecht* for respondents (both files).

## SOLICITORS:

*Hladun & Co.*, Edmonton, for applicants Dan Bowen *et al.*

*Pringle, Renouf & Associates*, Edmonton, for applicants Civil Air Rescue Emergency Services *et al.*

*Deputy Attorney General of Canada* for respondents (both files).

*The following are the reason for order rendered in English by*

[1] CAMPBELL J.: In the spring of this year, the Honourable Sheila Copps, Minister of Canadian Heritage, decided to close the airstrips in the Banff and Jasper National Parks. This decision is a seminal event in a long-standing dispute over the propriety of doing so. The applicants<sup>1</sup> have a direct interest in this decision as users of the airstrips involved, and, accordingly, have brought judicial review application to question the validity of the authority apparently exercised in making and ratifying the decision, the fairness of the process used in reaching the decision, and whether the decision was made in compliance with the *Canadian Environmental Assessment Act* [S.C. 1992, c. 37].<sup>2</sup>

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de fermer les pistes d'atterrissage des parcs nationaux Banff et Jasper. La Cour annule toute décision déjà prise de désaffecter l'une ou l'autre piste d'atterrissage et interdit aux intimés de rendre toute décision en vue de désaffecter l'une ou l'autre piste avant qu'une étude environnementale approfondie n'ait été effectuée pour chacune des pistes.

## AVOCATS:

*Robert W. Hladun, c.r. et Eric Lund* pour les requérants Dan Bowen et autre.

*Simon M. Renouf* pour les requérants Civil Air Rescue Emergency Services et autres.

*Kirk N. Lambrecht* pour les intimés (dans les deux dossiers).

## PROCUREURS:

*Hladun & Co.*, Edmonton, pour les requérants Dan Bowen et autre.

*Pringle, Renouf & Associates*, Edmonton, pour les requérants Civil Air Rescue Emergency Services et autres.

*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés (dans les deux dossiers).

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

[1] LE JUGE CAMPBELL: Au printemps de cette année, l'honorable Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien, a décidé de fermer les pistes d'atterrissage dans les parcs nationaux Banff et Jasper. C'était une décision déterminante dans un différend de longue date concernant l'à propos d'une telle mesure. Les requérants<sup>1</sup> ayant un intérêt direct dans cette décision en tant qu'usagers des pistes d'atterrissage en question, ont donc demandé le contrôle judiciaire en vue de déterminer la validité de l'autorité apparemment exercée dans la prise et la ratification de la décision, le caractère équitable de la procédure suivie à cet égard et la conformité de la décision avec la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* [L.C. 1992, ch. 37].<sup>2</sup>

### I. Background

[2] The airstrips in Banff and Jasper National Parks are naturally occurring grass fields in montane habitat on public lands in the Banff-Bow and Athabasca River valleys, respectively. The airstrips are operated by Parks Canada, which is a department of the Ministry of Canadian Heritage responsible for National Parks, but have minimal services, facilities and maintenance. Neither airstrip is certified as an airport or operated by the Department of Transport.

[3] In recent times the grass field airstrips have primarily been used by the members of the Banff and Jasper Flying Clubs, which are comprised of individuals, including the applicants, who keep their private planes at these airstrips free of charge without lease or licence of occupation from Parks Canada. From time to time some of these users may use their aircraft to participate in routine search and rescue training flights or in search activity for those who may be lost in areas located outside of the national park boundaries.

[4] For more than ten years a fundamental conflict has existed between the users and Parks Canada as to whether the Banff and Jasper airstrips should be closed. The conflict arises from the very different perspective that each has about the airstrips. The users' perspective is that they should be kept open for aviation safety. The Parks Canada perspective is that they should be closed in the name of park enhancement. During the ten years preceding the decision being taken to close the airstrips, each has tried to see the other's perspective with no success. There is no question that each perspective is honestly held as being in the interests of the public at large. Thus, this case concerns a question of public, not private, interest.

[5] While the applications under consideration here are not about the merits of each perspective, but whether a legal error was made in the implementation

### I. L'histoire

[2] Les pistes d'atterrissage dans les parcs nationaux Banff et Jasper sont des pistes gazonnées à l'état naturel en région montagnarde situées sur des terres publiques dans les vallées des rivières Bow et Athabasca respectivement. Exploitées par Parcs Canada, un service relevant du ministère du Patrimoine canadien chargé des parcs nationaux, elles sont dotées de services et d'installations minimaux; elles ne bénéficient que de services d'entretien minimaux. Ni l'une ni l'autre n'est certifiée comme un aéroport ni exploitée par le ministère des Transports.

[3] Au cours des dernières années, ces pistes d'atterrissage gazonnées ont surtout été utilisées par les membres du Banff Flying Club et du Jasper Flying Club, qui sont formés de particuliers, dont les requérants, qui y garent gratuitement leurs avions privés sans bail ni permis d'occupation de Parcs Canada. Certains de ces usagers peuvent à l'occasion utiliser leur aéronef pour participer à des vols d'entraînement de routine en matière de recherches et de sauvetage ou à des activités de recherches des personnes qui se seraient perdues dans les régions à l'extérieur des limites des parcs nationaux.

[4] Depuis plus de dix ans, un conflit fondamental a opposé les usagers à Parcs Canada sur la question de savoir si les pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper devraient être fermées. Ce conflit naît des perspectives très différentes que défend chacune des parties à l'égard des pistes d'atterrissage: les usagers estiment qu'elles devraient rester ouvertes pour des raisons de sécurité aérienne, alors que selon Parcs Canada, on devrait les fermer pour mieux mettre en valeur les ressources du parc. Durant les dix années qui ont précédé la décision de fermer les pistes d'atterrissage, chaque partie a tenté vainement d'accepter la perspective de l'autre. Il ne fait aucun doute que chaque partie estime que sa perspective est fondée honnêtement sur l'intérêt du grand public. Aussi la présente affaire porte-t-elle sur une question d'intérêt public et non d'intérêt privé.

[5] Même si les demandes étudiées en l'espèce ne visent pas le bien-fondé de chacune des perspectives, mais la question de savoir s'il y a eu erreur de droit

of the Park's perspective, the following description of the conflict helps to set the stage for the decision-making process which occurred.

#### A. The Parks Canada perspective<sup>3</sup>

[6] The four contiguous mountain parks (Banff, Jasper, Yoho and Kootenay) together with three contiguous provincial parks in British Columbia, are designated as the UNESCO Rocky Mountain World Heritage Site. Parks Canada attempts to administer the mountain parks under its jurisdiction as a single ecological unit and has particular regard to the montane ecoregion.

[7] In the Parks Canada 1986 report, *In Trust for Tomorrow: A Management Framework for Four Mountain Parks*, it was determined that:

... the Banff and Jasper airfields are anomalous facilities, and it is not appropriate to retain them. They will be removed or, if there is demonstrable need for emergency use, retained for that purpose only.<sup>4</sup>

[8] The airstrips in Banff and Jasper National Parks originated in an earlier period of aviation technology in Canada. Modern airports with all-weather facilities and paved runways now exist in Alberta at Springbank and Hinton, a short distance by major highway outside of Banff and Jasper National Parks respectively. Springbank airport, as distinct from the Calgary International Airport, is located west of Calgary some 44 nautical miles by air from the Banff airstrip; Hinton airport is 22 nautical miles from the Jasper airstrip. Search and rescue activities conducted by the users, including routine training flights, can be conducted year round from either the Springbank or Hinton airports.

[9] Parks Canada does not make use of the airstrips in Banff and Jasper National Parks for the administration of the national parks. Fixed-wing aircraft used for general park purposes such as game monitoring are based at the Springbank or Hinton airports. Helicopters used for search and rescue activities within the

dans la mise en œuvre de la perspective de Parcs Canada, la description qui suit du conflit permet de définir le contexte dans lequel la décision a été prise.

#### A. La perspective de Parcs Canada<sup>3</sup>

[6] Les quatre parcs des Rocheuses voisins (Banff, Jasper, Yoho et Kootenay) ainsi que les trois parcs provinciaux voisins de la Colombie-Britannique ont été désignés site du patrimoine mondial des Rocheuses par l'UNESCO. Parcs Canada s'efforce d'administrer les parcs des Rocheuses qui relèvent de sa compétence comme une seule unité écologique en accordant une attention particulière à l'écorégion montagnarde.

[7] Le rapport de 1986 de Parcs Canada intitulé *Engage pour l'avenir: plan cadre de gestion des quatre parcs des Rocheuses*, conclut que:

... les pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper sont des aménagements inadéquats et leur conservation ne paraît pas appropriée. Elles seront supprimées ou, si l'on arrive à prouver qu'elles sont nécessaires en cas d'urgence, elles seront conservées uniquement à ces fins<sup>4</sup>.

[8] Les pistes d'atterrissage des parcs nationaux Banff et Jasper sont le legs d'une période révolue de la technologie aéronautique au Canada. Des aéroports modernes équipés d'installations tous temps et de pistes pavées existent maintenant en Alberta, à Springbank et à Hinton, à une courte distance par autoroute des parcs nationaux Banff et Jasper, respectivement. L'aéroport de Springbank, contrairement à l'aéroport international de Calgary, est situé à l'ouest de Calgary, à quelque 44 milles nautiques par voie aérienne de la piste d'atterrissage de Banff; celui de Hinton se trouve à 22 milles nautiques de la piste d'atterrissage de Jasper. Les activités de recherches et de sauvetage menées par les usagers, y compris les vols d'entraînement de routine, peuvent s'exercer l'année durant à partir de l'aéroport de Springbank ou de Hinton.

[9] Parcs Canada n'utilise pas les pistes d'atterrissage des parcs nationaux Banff et Jasper pour l'administration de ces parcs. Les aéronefs à voilure fixe utilisés aux fins générales des parcs telles la surveillance de la faune sont basés aux aéroports de Springbank ou de Hinton. Les hélicoptères utilisés

parks are not based at the airstrips in issue. Medical evacuation takes place in both parks by helicopter landing at the modern hospitals in the towns of Banff and Jasper. Where a fixed-wing aircraft is used for medical evacuation in Jasper National Park the nearby Hinton airport outside of the park boundary is used as the base for the aircraft.

[10] The airstrips are not necessary for aviation and public safety or for search and rescue activities. Search and rescue activities can easily be conducted from the modern airports at Springbank or Hinton. With respect to aviation and public safety, Canada, as well as most other nations, does not require emergency or diversionary airstrips for use by light aircraft flying in Visual Flight Rules conditions. Ready access to weather information, licensing of pilots and the reliability of modern aircraft have rendered the idea practically obsolete. Further, the Banff and Jasper airstrips are located in relatively stable areas for mountain weather.

[11] In 1996, the Banff-Bow Valley Study identified significant development pressures on Banff National Park and recommended removal of the Banff airstrip as a means of mitigating development pressures and restoring the Cascade Wildlife Corridor. For the purposes of consistency, the same considerations were applied to the Jasper airstrip.

#### B. The users' perspective<sup>5</sup>

[12] The Banff airstrip was opened in the mid 1930s, and one of the earliest recorded emergency landings was in 1949. Over the years, other air rescue incidents have arisen that demonstrate the use of the Banff airstrip for public safety purposes, including incidents in October 1990 and June 1992. In poor weather conditions making it impossible to transit the mountains leading to Golden in the west, Jasper in the north, Radium in the south, and out of the mountains

pour les activités de recherches et de sauvetage dans les limites des parcs ne sont pas basés aux pistes d'atterrissage en question. Dans les deux parcs, l'évacuation sanitaire se fait par des hélicoptères qui atterrissent aux hôpitaux modernes dans les villes de Banff et de Jasper. Les aéronefs à voilure fixe que l'on utilise pour l'évacuation sanitaire dans le parc national Jasper sont basés à l'aéroport voisin de Hinton situé à l'extérieur des limites du parc.

[10] Les pistes d'atterrissage ne sont pas nécessaires pour la sécurité aérienne et publique ou pour les activités de recherches et de sauvetage. Ces activités peuvent être effectuées facilement à partir des aéroports modernes de Springbank ou de Hinton. En ce qui concerne la sécurité aérienne et publique, le Canada, comme la plupart des autres nations, n'a pas besoin de pistes d'atterrissage pour les vols d'urgence ou de diversion à l'usage des aéronefs légers volant à vue. L'accès facile à l'information météorologique, la délivrance des permis aux pilotes et la fiabilité des aéronefs modernes ont rendu cette idée pratiquement obsolète. De plus, les pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper sont situées dans des zones relativement stables en ce qui concerne les conditions météorologiques de montagne.

[11] En 1996, l'Étude de la vallée de la Bow a souligné que le parc national Banff était soumis à des pressions d'aménagement importantes et a recommandé la fermeture de la piste d'atterrissage de Banff comme un moyen d'atténuer ces pressions et de restaurer le corridor faunique du mont Cascade. Par souci d'uniformité, les mêmes considérations ont été appliquées à la piste d'atterrissage de Jasper.

#### B. La perspective des usagers<sup>5</sup>

[12] La piste d'atterrissage de Banff a vu le jour au milieu des années 1930 et l'un des premiers atterrissages d'urgence y a été enregistré en 1949. Au cours des années, d'autres incidents de sauvetage aérien se sont produits, confirmant l'utilisation de cette piste d'atterrissage à des fins de sécurité publique, dont des incidents en octobre 1990 et en juin 1992. Lorsque les conditions météorologiques sont mauvaises rendant impossible le passage par les montagnes menant à



to the east, Banff is the only safe meadow with at least 3,000 feet of landing space available anywhere along the Bow Valley corridor in which to land.

[13] The interprovincial flights by light aircraft through the Rocky Mountains *via* Jasper is on the Northern Visual Flight Rules navigation route and Jasper is a natural and important emergency and diversionary airstrip logistically placed among the major Roche Miette, Yellowhead and Columbia Icefields mountain passes. Weather conditions in the three mountain passes are often unpredictable, and emergency and diversionary use has been made of the Jasper airstrip in the past 12 years.

#### C. Attempts to reconcile the perspectives

[14] For the past 10 years, both the Banff and Jasper National Parks have managed development according to management plans, which have included use provisions for the airstrips. These plans have been the subject of a wide consultative process in which the users have participated.

[15] As mentioned above, the 1986 plan *In Trust for Tomorrow: A Management Framework for Four Mountain Parks* described the airstrips as “anomalous” and deemed it not appropriate to retain them unless a demonstrable need for emergency use could be shown. Even though this view did not change in the 1988 management plans for both Banff and Jasper National Parks, no doubt as a result of no small effort on the part of the users, both plans provided for the monitoring of the use of the airstrips as emergency and diversionary facilities to gather information on their need.

[16] In 1994 the Government of Canada appointed the Banff-Bow Valley Task Force. The objectives of the Banff-Bow Valley Study were to assess the cumulative environmental effects of development and

Golden du côté ouest, à Jasper du côté nord, à Radium du côté sud ou pour sortir des montagnes du côté est, Banff est le seul pré sûr comportant au moins 3 000 pieds d'espace d'atterrissage disponible dans tout le corridor de la vallée de la Bow où on peut atterrir.

[13] Les vols interprovinciaux par aéronef léger au-dessus des montagnes Rocheuses *via* Jasper empruntent la voie de navigation à vue du nord et Jasper est une piste d'atterrissage naturelle et importante dans les situations d'urgence et de diversion, étant logiquement située entre les principaux couloirs de montagnes de Roche Miette, de Yellowhead et les champs de glace Columbia. Les conditions météorologiques dans les trois couloirs de montagnes sont souvent imprévisibles et la piste d'atterrissage de Jasper a été utilisée au cours des 12 dernières années dans des situations d'urgence et de diversion.

#### C. Tentatives de réconcilier les perspectives

[14] Au cours des 10 dernières années, les parcs nationaux Banff et Jasper ont tous les deux géré leur aménagement conformément à des plans de gestion, prévoyant des dispositions relatives à l'utilisation des pistes d'atterrissage. Ces plans ont fait l'objet d'une vaste consultation publique à laquelle les usagers ont participé.

[15] Il convient de répéter que le plan de 1986, *En gage pour l'avenir: plan cadre de gestion des quatre parcs des Rocheuses*, a qualifié les pistes d'atterrissage d'«aménagements inadéquats» et conclu que leur conservation ne paraissait pas appropriée, à moins qu'on ne pût prouver qu'elles sont nécessaires en cas d'urgence. Même si cette opinion n'a pas changé dans le plan de gestion de 1988 des deux parcs nationaux Banff et Jasper, sans doute par suite des fortes pressions des usagers, les deux plans prévoient que l'utilisation des pistes d'atterrissage pour les vols d'urgence et de diversion devait être surveillée afin de recueillir les données sur leur nécessité.

[16] En 1994, le gouvernement du Canada a constitué le Groupe d'étude de la vallée de la Bow. Le but de l'Étude de la vallée de la Bow était d'effectuer une analyse des effets environnementaux cumulatifs de

use in the entire Bow River watershed within Banff National Park, and specifically do the following:

. . . to develop a vision and goals for the Banff-Bow Valley that will integrate ecological, social and economic values; to complete a comprehensive analysis of existing information, and to provide direction for future collection and analysis of data to achieve ongoing goals; and to provide direction on the management of human use and development in a manner that will maintain ecological values and provide sustainable tourism.<sup>6</sup>

[17] Prior to the Banff-Bow Valley Task Forces's involvement, a three-year monitoring program was established for the Banff and Jasper airstrips beginning in 1989, and then in 1992 the monitoring program was extended, with the decision to close the airstrips deferred, so the issue could be included in the *Four Mountain Parks Five Year Review*.

[18] The report developed as a result of the monitoring was delivered in 1994, after a review with interested parties, including the users. The results of all phases of the monitoring process did not, as far as Parks Canada is concerned, prove the need to keep the airstrips open. However, the users contest the results on the basis that the data is incomplete. In the end result, the decision regarding closure of the airstrip was then further deferred pending the outcome of the Banff-Bow Valley Study expected to be released in 1997.

[19] The evidence makes it abundantly clear that during this lengthy review period, the users were very active in pressing their perspective, which apparently had effect since the decision to close the airstrips was continuously deferred.<sup>7</sup>

[20] In the course of waiting for the result of the decision-making process, however, in August 1995 Parks Canada moved to change the regulations governing aircraft access to the national parks of Canada to require aircraft access permits to be issued at the discretion of the superintendent of the park concerned.

l'aménagement et de l'utilisation de l'ensemble du bassin hydrographique de la rivière Bow situé dans le parc national Banff. Plus précisément, elle devait:

. . . formuler des buts et un énoncé de vision pour la vallée de la Bow qui intègre les valeurs écologiques, sociales et économiques de ce secteur; effectuer une analyse complète des données existantes et orienter la collecte et l'analyse futures des données nécessaires à l'atteinte des objectifs permanents; orienter la gestion des projets d'aménagement et des autres activités humaines de façon à maintenir les valeurs écologiques et à offrir des possibilités de tourisme durable<sup>6</sup>.

[17] Avant la création du Groupe d'étude de la vallée de la Bow, un programme de surveillance de trois ans avait été établi pour les pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper. Ce programme a débuté en 1989. En 1992, il a été prolongé, la décision de fermer les pistes d'atterrissage ayant été reportée afin que la question soit examinée dans le cadre de l'étude *Quatre parcs des Rocheuses, mise à jour quinquennale*.

[18] Le rapport établi à la suite du programme de surveillance a été déposé en 1994, après un examen avec les parties intéressées, dont les usagers. Du point de vue de Parcs Canada, les résultats de toutes les étapes du programme de surveillance ne justifient pas que les pistes d'atterrissage restent ouvertes. Cependant, les usagers contestent ces résultats; ils disent que les données sont incomplètes. En fin de compte, la décision concernant la fermeture de la piste d'atterrissage a été reportée de nouveau en attendant les conclusions de l'Étude de la vallée de la Bow dont le dépôt était prévu en 1997.

[19] La preuve établit nettement qu'au cours de cette longue période d'examen les usagers faisaient d'énormes pressions pour faire valoir leur perspective, qui apparemment n'ont pas été inutiles puisque la décision de fermer les pistes d'atterrissage était continuellement reportée<sup>7</sup>.

[20] Cependant, en août 1995, en attendant l'issue du processus décisionnel, Parcs Canada a décidé de modifier le règlement régissant l'accès par avion aux parcs nationaux du Canada et d'exiger des permis d'accès par avion délivrés à l'appréciation du directeur du parc concerné. En réponse à ce qui a été

In response to what was described by the official dealing with the issue as “a large degree of interest and representations”,<sup>8</sup> including that of the users, the regulatory proposal was not implemented, again, pending the outcome of the Banff-Bow Valley Study.

[21] There is no doubt that throughout this piece the users have been on the defensive, and have been fighting a battle to keep the airstrips open against an offence which has slowly, but surely, proceeded in the direction of closing them. Accordingly, now that the decision has been made to do just that, and since the users have apparently to this point failed in making their merit arguments stick, they are left with challenging the respondents on the legality of the decision-making process to the fullest extent that the law will allow.

## II. The Decision

[22] The following is the critical evidence respecting the decision to close the Banff and Jasper airstrips.

### A. The “Doré” letter

[23] The users urge that the critical period in the decision-making process to be examined in this case begins with the holding back of the implementation of the regulation to require aircraft access permits in 1995. The users say that, in the letter written by Mr. Gerard Doré, Chief, Legislative and Regulatory Affairs, Parks Canada, stating an agreement to delay plans to implement the regulations requiring aircraft permits in national parks, the following critical representation was made:

Representations on the regulatory proposals, to date, have indicated that the status quo should be maintained with respect to the airstrips in Banff and Jasper for the time being. To this end, the provisions of the proposed National Parks Aircraft Access Regulations relating to the airstrips in Banff and Jasper will be deleted.<sup>9</sup>

[24] The Jasper users say that following this statement there have been no valid reasons given for the closure of the Jasper airstrip. As is shown below,

décrit par le fonctionnaire chargé de la question comme [TRADUCTION] «un intérêt considérable et des démarches très nombreuses»<sup>8</sup> dont celles entreprises par les usagers, le projet de réglementation est resté lettre morte; il a été reporté encore une fois en attendant les conclusions de l'Étude de la vallée de la Bow.

[21] Il ne fait aucun doute que, tout au long de cette saga, les usagers ont été sur la défensive et ont combattu la fermeture des pistes d'atterrissage contre une offensive qui lentement mais sûrement menait à leur fermeture. En conséquence, maintenant que la décision a été prise de les fermer et puisque les usagers n'ont apparemment pas réussi jusqu'ici à faire valoir le bien-fondé de leurs arguments, il ne leur reste plus qu'à contester avec tous les moyens légaux la légalité du processus décisionnel des intimés.

## II. La décision

[22] Voici les éléments de preuve déterminants qui ont été présentés concernant la décision de fermer les pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper.

### A. La lettre «Doré»

[23] Les usagers soutiennent que la période déterminante dans le processus décisionnel qu'il y a lieu d'examiner en l'espèce commence avec la décision de suspendre la mise en œuvre du règlement exigeant les permis d'accès par aéronef aux parcs nationaux en 1995. Ils disent que dans la lettre écrite par M. Gerard Doré, chef, Affaires législatives et réglementaires, Parcs Canada, mentionnant une entente visant à reporter les plans de mise en œuvre de ce règlement, l'affirmation déterminante qui suit a été faite:

[TRADUCTION] Les répondants au projet de réglementation ont jusqu'ici indiqué que le statu quo devrait être maintenu pour le moment en ce qui concerne les pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper. A cette fin, les dispositions du projet de Règlement sur l'accès par aéronef aux parcs nationaux qui portent sur les pistes d'atterrissage seront supprimées<sup>9</sup>.

[24] Selon les usagers de Jasper, aucune raison valide n'a été donnée à la suite de cette déclaration pour fermer la piste d'atterrissage de Jasper. Toutefois,

however, the Jasper airstrip closure has been linked by Parks Canada to the Banff airstrip closure. Thus, respecting the claims of both user groups, the decision-making process respecting Banff must be considered.

#### B. The Banff-Bow Valley Study recommendations

[25] The next step in the decision-making process was the issuing of the report of the Banff-Bow Valley Task Force in October 1996. In it, the Task Force identified that the airstrip, along with adjacent facilities, restrains or prevents wildlife movement through the Cascade Mountain Corridor which is a significant wildlife movement feature. As a result, the Task Force recommended that the airstrip be closed by June 1997 because there is no need for an airstrip in Banff National Park.<sup>10</sup>

#### C. The speech of the Honourable Sheila Copps delivered October 7, 1996

[26] In this address, which closely followed the release of the Banff-Bow Valley Study, Ms. Copps made the following statements:

I have already read the report, and I am prepared to act immediately on some of the recommendations. The actions I am about to announce flow directly from the report, and come directly from the people of the Bow Valley. . . .

We are going to beef up all our efforts to restore the wildlife corridor. To do that, we will proceed with plans to close and rehabilitate the airstrip, the bison paddock, and the cadet camp. The public and park horse corrals will be relocated as soon as a new location is found.<sup>11</sup> [Emphasis added.]

[27] Regarding implementation of the Banff-Bow Valley Study, Ms. Copps made the following statements:

The Banff Bow Valley is also a place for open management. We need to make sure that the decisions made here are

comme on le montrera plus loin, Parcs Canada a lié la fermeture de la piste d'atterrissage de Jasper à celle de la piste d'atterrissage de Banff. Ainsi, pour ce qui est des prétentions des deux groupes d'utilisateurs, il faut tenir compte du processus décisionnel concernant la piste d'atterrissage de Banff.

#### B. Les recommandations de l'Étude de la vallée de la Bow

[25] L'étape suivante dans le processus décisionnel était le dépôt du rapport du Groupe d'étude de la vallée de la Bow en octobre 1996. Dans son rapport, le Groupe d'étude a conclu que la piste d'atterrissage et les installations adjacentes restreignent ou empêchent le déplacement de la faune dans le corridor faunique du mont Cascade, qui constitue un passage important pour le déplacement de la faune. En conséquence, le Groupe d'étude a recommandé que la piste d'atterrissage soit fermée en juin 1997 au plus tard, parce qu'une piste d'atterrissage n'était pas nécessaire dans le parc national Banff<sup>10</sup>.

#### C. Le discours prononcé le 7 octobre 1996 par l'honorable Sheila Copps

[26] Dans cette allocution, qui a suivi de près le dépôt de l'Étude de la vallée de la Bow, M<sup>me</sup> Copps a fait les déclarations suivantes:

[TRADUCTION] J'ai déjà lu le rapport et je suis prête à donner suite immédiatement à certaines des recommandations. Les mesures que je suis sur le point d'annoncer découlent directement du rapport et, elles proviennent directement des gens de la vallée de la Bow . . .

Nous allons multiplier tous nos efforts visant à restaurer le corridor faunique. À cette fin, nous allons mettre en oeuvre les plans visant à fermer la piste d'atterrissage et à remettre le site dans son état d'origine, l'enclos des bisons et le camp des cadets. Le corral public et celui qui est affecté aux chevaux du parc seront aménagés ailleurs dès que de nouveaux emplacements seront trouvés<sup>11</sup>. [Non souligné dans l'original.]

[27] En ce qui concerne la mise en œuvre de l'Étude de la vallée de la Bow, M<sup>me</sup> Copps a déclaré ce qui suit:

[TRADUCTION] La vallée de la Bow est également un endroit qui convient à la gestion transparente. Nous devons nous

made in the open, are made with common sense, and conform with the *National Parks Act*. We need decisions that are fair and predictable.

That is why I have instructed that a clear and open development review process, as recommended by Task Force, be in place by the end of the year. I have also requested that a revised, comprehensive management plan, one that provides clear direction for this park, be tabled in Parliament by April 1997.

The Banff Bow Valley is a place of environmental stewardship. This place must lead the way, nationally and internationally, in ensuring that environmentally friendly practices are carried out by everyone that lives, visits and operates here.

I have instructed that Parks Canada improve sewage treatment immediately at all our facilities, and that we reduce, at source, our phosphate use.

And today I challenge every individual and both communities in the Bow Valley to work with us, and with the province, to develop excellence in environmental practices. Because let's face it—if we can't keep the park clean, then we can't keep the park.

Ladies and gentlemen, naturally there are parts of this report—as with all massive undertakings like this—where more public evaluation is needed before more decisions can be taken.

Today, I may be able to move on some of the report's recommendations, but, of course, I can't move on all of them. That job doesn't belong just to me—it belongs to all of us. And we can't do the entire job today—but it can start today.

Make no mistake—the time for decisions is now, and the time for action is now.

Today we have the report in our hands, and we must begin immediately to sit down with each other and assess it, and consider it, and determine the feasibility of all the recommendations.

#### D. Environmental screening of February 28, 1997

[28] In his affidavit, Mr. Zinkan describes how Parks Canada has complied with the CEAA as follows:

As the Responsible Authority within the *Canadian Environmental Assessment Act* the Department of Canadian Heritage

assurer que les décisions qui sont prises ici le sont ouvertement, en faisant preuve de bon sens, et conformément à la *Loi sur les parcs nationaux*. Ces décisions se doivent d'être équitables et prévisibles.

C'est pourquoi j'ai ordonné que soit mis en place d'ici la fin de l'année un processus d'examen de l'aménagement clair et transparent conformément à la recommandation du Groupe d'étude. J'ai également demandé qu'un plan de gestion intégré, révisé, un plan qui offre une voie claire pour ce parc, soit déposé devant le Parlement d'ici avril 1997.

La vallée de la Bow est un lieu de gérance environnementale. C'est un lieu qui doit montrer la voie, sur le plan national et international, en assurant que des pratiques environnementales propices sont adoptées par quiconque y vit, la visite ou y travaille.

J'ai ordonné à Parcs Canada d'améliorer immédiatement les services de gestion des eaux usées dans toutes nos installations et de réduire à la source notre utilisation des phosphates.

Aujourd'hui, j'invite toute la population et les deux collectivités de la vallée de la Bow à travailler avec nous, et avec la province, pour mettre en œuvre des pratiques environnementales d'excellence. Parce que, il n'y a pas à sortir de là, si nous ne pouvons pas maintenir le parc, nous ne pourrions pas le garder.

Mesdames et Messieurs, naturellement, certaines parties de ce rapport, et c'est le cas de tous les grands projets comme celui-ci, nécessitent une évaluation publique approfondie avant que d'autres décisions puissent être prises.

Aujourd'hui, je puis être en mesure de donner suite à certaines recommandations du rapport, mais, évidemment, je ne peux donner suite à toutes les recommandations. Ce travail ne relève pas uniquement de moi—it nous est commun, et nous ne pouvons pas effectuer tout le travail aujourd'hui, mais il peut commencer aujourd'hui.

Détrompez-vous, l'heure des choix est arrivée, et c'est maintenant le moment d'agir.

Aujourd'hui, nous avons en main le rapport, et nous devons commencer immédiatement à nous asseoir ensemble pour l'évaluer, l'examiner et déterminer la faisabilité de toutes les recommandations.

#### D. L'examen préalable du 28 février 1997

[28] Dans son affidavit, M. Zinkan décrit en ces termes comment Parcs Canada s'est conformé à la LCEE:

[TRADUCTION] En tant qu'autorité responsable au sens de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, le

undertook a screening of the decommissioning of the Banff and Jasper airstrips. The public were invited to comment on the screening by March 14, 1997. The Department of Canadian Heritage has considered public participation in its screening.<sup>12</sup>

[29] The screening reports detailed the physical actions that would be taken to take the airports out of practical service with the focus being the environmental effects of so doing. The legal importance of this action in relation to the provisions of the CEEA will be considered below, but in the context of the decision-making process, the screening activity was an important event in the way it disclosed to the community in both Banff and Jasper the imminence of the closure of both airstrips.

[30] The screening report for the Jasper airstrip was sent to the Jasper users on March 4, 1997 and the one for Banff was available to the public late in February. As described below, objections were received regarding the contemplated action on both airstrips.

#### E. The March 1997 letters

[31] In separate but identical letters dated March 20, 1997, Ms. Copps confirmed, to each of the Jasper and Banff users, her decision to close the airstrips.<sup>13</sup> The contents of each letter is as follows:

Thank you for your correspondence regarding the closure of the airstrip in Banff National Park.

On October 7, 1996, I set a new direction for Banff National Park, which is essential in ensuring a sustainable future for this jewel in Canada's system of national parks. The enclosed document clearly and strongly expresses my commitment to the direction needed to preserve and protect this natural legacy forever.

The decision to close the airstrip is taken with confidence that this determination best serves the long-term interests of the Park, and on March 19, 1997, the Government of Canada ratified the regulatory amendments to finalize its closure. Please find enclosed a chronology on the closure of the Banff and Jasper airstrips.

ministère du Patrimoine canadien a entrepris un examen préalable de la désaffectation des pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper. Le public a été invité à réagir à l'examen préalable au plus tard le 14 mars 1997. Le ministère du Patrimoine canadien a tenu compte de la participation publique dans son examen préalable<sup>12</sup>.

[29] Les rapports de l'examen préalable ont énoncé les activités concrètes qui seraient entreprises pour désaffecter les pistes d'atterrissage en mettant un accent particulier sur les effets environnementaux de cette mesure. L'importance juridique de cette mesure par rapport aux dispositions de la LCEE sera examinée ci-après, mais dans le contexte du processus décisionnel, l'examen préalable était un événement important puisqu'il a fait prendre conscience à la collectivité de Banff et de Jasper de l'imminence de la fermeture des deux pistes d'atterrissage.

[30] Le rapport de l'examen préalable de la piste d'atterrissage de Jasper a été envoyé aux usagers de Jasper le 4 mars 1997 et celui de Banff a été publié à la fin février. Ainsi qu'il est décrit ci-après, des objections ont été présentées concernant la mesure envisagée pour chacune des deux pistes d'atterrissage.

#### E. Les lettres de mars 1997

[31] Dans des lettres distinctes, mais identiques, en date du 20 mars 1997, M<sup>me</sup> Copps a confirmé au groupe d'usagers de Banff et au groupe d'usagers de Jasper sa décision de fermer les pistes d'atterrissage<sup>13</sup>. Voici ce que dit chacune des lettres:

[TRADUCTION] Je vous remercie de votre lettre concernant la fermeture de la piste d'atterrissage dans le parc national Banff.

Le 7 octobre 1996, j'ai tracé une nouvelle voie pour le parc national Banff, qui est essentielle pour assurer un avenir durable pour ce joyau du système canadien de parcs nationaux. Le document ci-joint exprime clairement et avec force mon engagement envers l'orientation qui est nécessaire pour préserver et pour protéger ce patrimoine naturel à tout jamais.

La décision de fermer la piste d'atterrissage a été prise avec l'assurance que cette mesure sert mieux les intérêts à long terme du parc, et le 19 mars 1997, le gouvernement du Canada a ratifié les modifications réglementaires en vue de parachever la fermeture. Veuillez trouver ci-joint le calendrier chronologique de la fermeture des pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper.

I am dedicated to this course of action and proud that my decision will play a vital role in the protection of our national treasures.

Yours sincerely,

Sheila Copps

J'ai la ferme intention de suivre cette voie et je suis fière à l'idée que ma décision jouera un rôle vital pour la protection de nos trésors nationaux.

Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments distingués.

Sheila Copps

#### F. The regulations

[32] Paragraph 7(1)(oo) [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 39, s. 5] of the *National Parks Act* [R.S.C., 1985, c. N-14] authorizes the Governor in Council to make regulations, including regulations governing aircraft access to the national parks. On April 2, 1997, *Regulations Amending the National Parks General Regulations* (SOR/97-149) and *National Parks Aircraft Access Regulations* (SOR/97-150) were published. Regulation SOR/97-149 repeals the aircraft use provisions of the *National Parks General Regulations* [SOR/78-213] in favour of SOR/97-150, which is a comprehensive regulation governing aircraft access to national parks.

[33] Prior to SOR/97-149, the *National Parks General Regulations* prohibited the landing or taking off of an aircraft in a national park, except in a few select locations which included Banff and Jasper. The *National Parks Aircraft Access Regulations* (SOR/97-150) changed this scheme to allow aircraft access to a number of northern national parks and reserves, but also changed the access provisions to other parks to require a permit to land or take off. With respect to the impact of these Regulations on the status of the airstrips, the Regulatory Impact Analysis Statement for SOR/97-150 contains the following statement:

Based on the recommendations of the Banff Bow Valley Study, the airstrip in Banff National Park will be closed and, therefore, the landing or take-off of aircraft at this airstrip will not be authorized under the new regulations. For purposes of consistency, the airstrip in Jasper National Park will also be closed to conform with the recommendations of the 1988 management plan for that plan [sic]. [Emphasis added.]

#### F. Les règlements

[32] L'alinéa 7(1)oo [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 39, art. 5] de la *Loi sur les parcs nationaux* [L.R.C. (1985), ch. N-14] autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements, y compris des règlements pour contrôler l'accès par aéronef aux parcs nationaux. Le 2 avril 1997, le *Règlement modifiant le Règlement général sur les parcs nationaux* (DORS/97-149) et le *Règlement sur l'accès par aéronef aux parcs nationaux* (DORS/97-150) ont été publiés. Le règlement DORS/97-149 abroge les dispositions relatives à l'accès par aéronef du *Règlement général sur les parcs nationaux* [DORS/78-213] en faveur du DORS/97-150, qui est un règlement général régissant l'accès par aéronef aux parcs nationaux.

[33] Avant la prise du DORS/97-149, le *Règlement général sur les parcs nationaux* interdisait l'atterrissage et le décollage d'aéronefs dans un parc national, sauf à quelques endroits précis, dont le parc national Banff et le parc national Jasper. Le *Règlement sur l'accès par aéronef aux parcs nationaux* (DORS/97-150) a modifié ce régime pour permettre l'accès par aéronef à certains parcs nationaux et réserves du nord, mais a également modifié les dispositions relatives à l'accès aux autres parcs pour exiger un permis d'atterrissage ou de décollage. En ce qui concerne les conséquences de cette réglementation sur le statut des pistes d'atterrissage, le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation du DORS/97-150 contient l'affirmation suivante:

Comme le recommandait l'Étude Banff-Bow Valley, la piste d'atterrissage du parc national Banff sera fermée, et l'atterrissage et le décollage d'aéronefs sur cette piste ne seront pas autorisés en vertu de ces règlements. Par souci d'uniformité, la piste d'atterrissage du parc national Jasper sera également fermée pour se conformer aux recommandations du plan de gestion du parc de 1988. [Non souligné dans l'original.]

[34] With respect to the decision itself, the Regulatory Impact Analysis Statement for SOR/97-150 also contains these sentences:

The decision to close the Banff airstrip was publicly announced by the Honourable Sheila Copps in October 1996. Since the rationale for closing the Banff airstrip applies equally to the Jasper airstrip, the latter is to be closed as well.

Opposition to the closure of the airstrips from local flying clubs and their provincial and national associations, such as the Canadian Owners and Pilots Association, can be expected. The perceived importance of the airstrips for emergency and diversionary landings will be used as their justification. However, a joint Transport Canada-Parks Canada monitoring program issued in 1995 showed no significant requirement for the Banff and Jasper airstrips for emergency or diversionary use. [Emphasis added.]

### III. Attacks on the Decision

[35] Each of the applicants has chosen a different approach to attacking the decision rendered. The primary application of the Banff users is to quash the Ms. Copps decision,<sup>14</sup> while the application of the Jasper users is to quash the Regulations.<sup>15</sup>

#### A. Decision-making authority

[36] In their written and oral arguments, the applicants argued that the Regulations under scrutiny in this case are *ultra vires* the Governor in Council acting under the *National Parks Act* and that proper authority over the Banff and Jasper airstrips is found in the *Aeronautics Act* [R.S.C., 1985, c. A-2] administered by Transport Canada. However, the technical argument upon which this assertion was based wilted in the face of the careful research done by Mr. Kirk Lambrecht, counsel for the respondents, in preparation for his oral response.<sup>16</sup>

[37] As a result, the applicants' arguments were reduced to an assertion that there is some conflict between Transport Canada's general jurisdiction over aerodromes in Canada, and Parks Canada's jurisdic-

[34] En ce qui concerne la décision elle-même, le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation du DORS/97-150 contient également les phrases suivantes:

Cette décision fut annoncée publiquement par l'honorable Sheila Copps en octobre 1996. Puisque les raisons pour fermer la piste d'atterrissage de Banff s'appliquent également à la piste d'atterrissage de Jasper, la fermeture de cette dernière se réalisera également.

On peut s'attendre à des réactions d'opposition à la fermeture de la part des clubs d'aviation locaux et de leurs associations provinciales et nationales, de même que de l'Association canadienne des pilotes et des propriétaires d'avions. L'importance reconnue de la piste pour des atterrissages dans des situations d'urgence et de détournement leur serviront de justification. Cependant, l'étude conjointe menée par Parcs Canada et Transports Canada en 1995 n'a démontré aucune nécessité particulière de conserver ces pistes à des fins d'atterrissage dans des situations d'urgence et de détournement. [Non souligné dans l'original.]

### III. Les attaques contre la décision

[35] Chacun des requérants a choisi une approche différente pour attaquer la décision prise. La demande principale des usagers de Banff vise à annuler la décision de M<sup>me</sup> Copps<sup>14</sup>, alors que celle des usagers de Jasper vise à annuler le Règlement<sup>15</sup>.

#### A. Le pouvoir décisionnel

[36] Dans leur argumentation écrite et orale, les requérants ont fait valoir que le Règlement examiné en l'espèce outrepassait la compétence du gouverneur en conseil agissant sous le régime de la *Loi sur les parcs nationaux* et que la compétence relative aux pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper relève de la *Loi sur l'aéronautique* [L.R.C. (1985), ch. A-2] dont l'application est dévolue à Transports Canada. Cependant, l'argument de forme sur lequel cette affirmation était fondée a perdu tout son poids devant la recherche minutieuse effectuée par M<sup>e</sup> Kirk Lambrecht, avocat des intimés, pour préparer sa réponse orale<sup>16</sup>.

[37] Il en a résulté que les arguments des requérants se sont réduits à une affirmation voulant qu'il existe un certain conflit entre la compétence générale de Transports Canada sur les aéroports au Canada et



tion, by paragraph 7(1)(oo) of the *National Parks Act*, over control of aircraft access to national parks, including the use of the Banff and Jasper airstrips. In this respect it was argued that paragraph 7(1)(oo) of the *National Parks Act* must be interpreted in the context of the *Aeronautics Act*, and thus must be interpreted as granting authority strictly over “control” of access by aircraft to sensitive locations in the national parks, and not over air traffic through a park, or the maintenance of aerodromes that are fundamentally for the safety and security of such traffic.

[38] I find there is no conflict as asserted. The jurisdiction of Parks Canada is restricted to national parks, which are defined geographic areas within which special use considerations are in effect. In this respect, I find that any landing or take-off of aircraft, and any facility for this purpose, including the Banff and Jasper airstrips, are properly within a Parks Canada concern, and appropriately under Parks Canada jurisdiction.

#### B. Due process obligations

[39] Since the Banff-Bow Valley Study was seen by all concerned to be an important event in determining the future of the mountain parks, and after its completion, the decision-making process would kick into high gear, I find that no due process issues arise up to the point where the study was tabled.

1. Who made the decision to close the airstrip, and when was it made?

[40] The evidence proves that the political decision was made sometime before October 7, 1996 by Ms. Copps, informally announced by her on October 7th, 1997, formally announced in the letters of March 20th, 1997, and then published in the Regulations on April 2, 1997. From the words used, Ms. Copps confirmed on October 7, 1996, that the decision had already been

celle de Parcs Canada au titre de l’alinéa 7(1)(oo) de la *Loi sur les parcs nationaux*, à l’égard du contrôle de l’accès par aéronef aux parcs nationaux, y compris l’utilisation des pistes d’atterrissage de Banff et de Jasper. À ce sujet, on a prétendu que l’alinéa 7(1)(oo) de la *Loi sur les parcs nationaux* doit être interprété dans le contexte de la *Loi sur l’aéronautique* et être ainsi interprété comme accordant strictement le pouvoir sur le «contrôle» de l’accès par aéronef à des endroits sensibles dans les parcs nationaux, et non sur le trafic aérien au dessus d’un parc, ou de l’entretien des aérodromes dont l’objet vise essentiellement la sécurité de ce trafic.

[38] J’estime que le prétendu conflit n’existe pas. La compétence de Parcs Canada se limite aux parcs nationaux, qui sont des endroits géographiquement définis dans les limites desquels des considérations d’utilisation spéciale existent. À cet égard, j’estime que tout atterrissage ou décollage d’un aéronef, ainsi que toute installation servant à cette fin, y compris les pistes d’atterrissage de Banff et de Jasper, sont effectivement des préoccupations de Parcs Canada et qu’ils relèvent comme il se doit de sa compétence.

#### B. Obligations en matière d’application régulière de la loi

[39] Étant donné que toutes les parties concernées estimaient que l’Étude de la vallée de la Bow serait un événement important pour décider de l’avenir des parcs des Rocheuses et qu’après sa réalisation le processus décisionnel se déroulerait très rapidement, j’estime qu’aucune question d’application régulière de la loi ne se posait avant le dépôt du rapport.

1. Qui a pris la décision de fermer la piste d’atterrissage et quand a-t-elle été prise?

[40] Les éléments de preuve établissent que la décision politique a été prise à un certain moment avant le 7 octobre 1996 par M<sup>me</sup> Copps, décision qu’elle a annoncée officieusement le 7 octobre, puis ratifiée par le gouverneur en conseil le 19 mars 1997, et officiellement annoncée dans les lettres du 20 mars, puis publiée dans le Règlement le 2 avril 1997. D’après les mots qu’elle a utilisés, M<sup>me</sup> Copps a

made.<sup>17</sup>

[41] It is clear from what Ms. Copps said on October 7, 1996 that the decision to close and rehabilitate the Banff airstrip was made before the speech was given. Thus, her references to the process to be followed regarding implementing the Banff-Bow Valley Study cannot be said to include this decision. In fact, she made it quite clear that this is so when she said:

Today, I may be able to move on some of the report's recommendations, but, of course, I can't move on all of them. That job doesn't belong just to me—it belongs to all of us. And we can't do the entire job today—but it can start today.

2. What due process expectations were created by the decision?

[42] The applicants argue that, in view of the “Doré letter”, and by Ms. Copps statements on October 7, 1996, that the respondents created a legitimate expectation that more consultation would follow the release of the Banff-Bow Valley Study, and, therefore, there is a breach of due process in the fact that this did not occur.

[43] Recently, the Supreme Court of Canada in *Reference Re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525 held, at pages 557-558 that with respect to “legitimate expectation”:

There is no support in Canadian or English cases for the position that the doctrine of legitimate expectations can create substantive rights. It is a part of the rules of procedural fairness which can govern administrative bodies. Where it is applicable, it can create the right to make representations or to be consulted. It does not fetter the decision following the representations or consultation.

[44] Thus, if the evidence shows that expectations of consultation were created, failure to meet the expecta-

confirmé le 7 octobre 1996 que la décision avait déjà été prise<sup>17</sup>.

[41] D'après la déclaration de M<sup>me</sup> Copps du 7 octobre 1996, il est évident que la décision de fermer et de désaffecter la piste d'atterrissage de Banff avait été prise avant qu'elle ne prononce le discours. Ainsi, on ne peut considérer que cette décision fait partie de ce qu'elle dit à propos du processus à suivre concernant la mise en œuvre de l'Étude de la vallée de la Bow. En fait, elle a très bien précisé que tel était le cas lorsqu'elle a déclaré:

[TRADUCTION] Aujourd'hui, je puis être en mesure de donner suite à certaines recommandations du rapport, mais, évidemment, je ne peux donner suite à toutes les recommandations. Ce travail ne relève pas uniquement de moi—il nous est commun, et nous ne pouvons pas effectuer tout le travail aujourd'hui, mais il peut commencer aujourd'hui.

2. Quelles attentes relatives à l'application régulière de la loi la décision a-t-elle créées?

[42] Les requérants font valoir que, vu la «lettre Doré» et les affirmations de M<sup>me</sup> Copps du 7 octobre 1996, les intimés ont créé une expectation légitime les amenant à croire que d'autres consultations suivraient le dépôt de l'Étude de la vallée de la Bow et qu'il y a donc eu violation du principe d'application régulière de la loi du fait que ces consultations n'ont pas eu lieu.

[43] Dans l'arrêt *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, aux pages 557 et 558, la Cour suprême du Canada a récemment statué à l'égard de la théorie de l'«expectative légitime»:

Or, ni la jurisprudence canadienne ni celle d'Angleterre n'appuient la position suivant laquelle la théorie de l'expectative légitime peut créer des droits fondamentaux. Cette théorie fait partie des règles de l'équité procédurale auxquelles peuvent être soumis les organismes administratifs. Dans les cas où elle s'applique, elle peut faire naître le droit de présenter des observations ou d'être consulté. Elle ne vient pas limiter la portée de la décision rendue à la suite de ces observations ou de cette consultation.

[44] Donc, si la preuve démontre que l'expectative de consultation a été créée, l'omission de satisfaire à

tions can amount to a breach of due process. However, on the basis of the above analysis of the evidence, I find it is clear that no expectations were created with respect to Banff.

[45] But regarding Jasper, the decision announced on October 7th is substantively unrelated to the Jasper airstrip. Thus, the statements made by Ms. Copps at that time do create a legitimate expectation that, as far as Jasper is concerned, the process she outlined would be followed regarding any decisions to do with that airstrip.

[46] It is clear that Parks Canada has viewed the airstrips in Banff and Jasper as on the same footing, since the decision to close both was tied to the tabling of the Banff-Bow Valley Study which relates to Banff only. Indeed, even in the letters of March 20th, no reason is stated for the closure of the Jasper airstrip. The first mention of the rationale comes in the Regulatory Impact Analysis Statement to SOR/97-150 as quoted above, which cites "for purposes of consistency" as the reason.

[47] Due process objections were voiced before the Jasper March 20th letter was written, in the form of responses to the Environmental Screening Report which was provided to the Jasper users. For example, this letter, sent on Jasper Tourism and Commerce letterhead, clearly expresses the concerns being held about substance and process:

March 14, 1997

Hon. Sheila Copps  
Minister  
Canadian Heritage  
House of Commons  
Ottawa, Ont.

Dear Ms. Copps:

Re: Proposed Closure of Jasper Airstrip

Jasper Tourism and Commerce has been informed of Parks Canada initiative to have regulatory changes made effecting

cette expectative peut être assimilée à la violation du principe d'application régulière de la loi. Cependant, compte tenu de l'analyse faite ci-dessus des éléments de preuve, j'estime qu'il est évident qu'aucune expectative n'a été créée à l'égard de Banff.

[45] Mais, en ce qui concerne Jasper, la décision annoncée le 7 octobre est, quant au fond, étrangère à la piste d'atterrissage de Jasper. Ainsi, les déclarations de M<sup>me</sup> Copps à cette date créent effectivement l'expectative légitime que, dans le cas de Jasper, le processus qu'elle avait annoncé serait suivi concernant toute décision ayant trait à cette piste d'atterrissage.

[46] Il est évident que, selon Parcs Canada, la piste d'atterrissage de Banff et celle de Jasper avaient le même statut, puisque la décision de les fermer toutes les deux était liée au dépôt de l'Étude de la vallée de la Bow, laquelle porte uniquement sur celle de Banff. En effet, même les lettres du 20 mars ne donnent aucune raison justifiant la fermeture de la piste d'atterrissage de Jasper. La première mention de la justification provient du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation du DORS/97-150 précité, qui souligne que la décision a été prise «par souci d'uniformité».

[47] Avant la rédaction de la lettre du 20 mars destinée à Jasper, des oppositions fondées sur le principe d'application régulière de la loi ont été exprimées sous forme de réponse au rapport de l'examen préalable qui avait été remis aux usagers de Jasper. Par exemple, cette lettre, envoyée sur le papier entête de Jasper Tourism and Commerce, exprime clairement les préoccupations aussi bien de fond que de forme:

[TRADUCTION]  
le 14 mars 1997

Hon. Sheila Copps  
Ministre  
Patrimoine canadien  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)

OBJET: Projet de fermeture de la piste d'atterrissage de Jasper

Madame la ministre,

Jasper Tourism and Commerce a été informé de l'initiative de Parcs Canada de mettre en œuvre des modifications

operations of the Jasper airstrip. We do not agree with the process that has been followed, public consultation overall, is questionable, as we have not been well informed of any with Jasper business community or aviation affiliates, locally or nationally.

We urge you to work with the aviation community before continuing with analysis of environmental impact and re-address the need for emergency and diversion landings. Closure of the Jasper Airstrip would be very detrimental to our area.

Yours truly,

Doreen VanAsten  
General Manager

[48] In the context of an “open management” process as announced by Ms. Copps on October 7, 1996, it is no small wonder that the Jasper applicants are unhappy with the conclusion that the Jasper airstrip should be closed merely to be consistent. In addition, the assertion in the Regulatory Impact Analysis Statement to SOR/97-150 that “[s]ince the rationale for closing the Banff airstrip applies equally to the Jasper airstrip, the latter is to be closed as well” appears to be unfounded on the evidence. The Banff-Bow Valley Study recommended that the Banff airstrip be closed because of its placement in an important wildlife corridor. There is no suggestion in the evidence that the same situation applies to the Jasper airstrip.

[49] Given the cursory way that the specific circumstances of the Jasper airstrip was dealt with in the decision-making process, it is not difficult to see how people in Jasper would be very concerned that the process for decision making touted by Ms. Copps in her October 7th speech was not followed and they object accordingly.

[50] I find that in the statements of Ms. Copps, Parks Canada created its own expectations for the decision-making process for Jasper. I further find that Parks Canada did not follow them, and accordingly, did not meet its due process obligations. The effect to

réglementaires touchant les opérations de la piste d’atterrissage de Jasper. Nous nous opposons au processus qui a été suivi. Dans l’ensemble, la consultation publique est douteuse, car nous n’avons été avisés d’aucune consultation avec le milieu des affaires de Jasper ou avec les milieux aéronautiques locaux ou nationaux.

Nous vous exhortons à travailler avec les milieux aéronautiques avant de continuer l’analyse de l’impact environnemental et à réexaminer la question des atterrissages d’urgence et de diversion. La fermeture de la piste d’atterrissage de Jasper serait très préjudiciable à notre région.

Veillez agréer, Madame la ministre, l’expression de mes sentiments distingués.

La directrice générale,  
Doreen VanAsten

[48] Dans le contexte du processus de «gestion transparente» annoncé par M<sup>me</sup> Copps le 7 octobre 1996, il n’est donc pas surprenant de constater que les requérants de Jasper étaient mécontents de la conclusion selon laquelle la piste d’atterrissage de Jasper serait fermée par seul souci d’uniformité. En outre, l’affirmation dans le Résumé de l’étude d’impact de la réglementation du DORS/97-150 portant que «[p]uisque les raisons pour fermer la piste d’atterrissage de Banff s’appliquent également à la piste d’atterrissage de Jasper, la fermeture de cette dernière se réalisera également» semble ne pas être étayée par la preuve. L’Étude de la vallée de la Bow recommandait que la piste d’atterrissage de Banff fût fermée en raison de son emplacement dans un important corridor faunique. Rien dans la preuve n’indique que la même raison s’applique à la piste d’atterrissage de Jasper.

[49] Compte tenu de la façon simpliste dont les circonstances spécifiques de la piste d’atterrissage de Jasper ont été traitées dans le processus décisionnel, il n’est pas difficile de comprendre pourquoi les gens de Jasper étaient très préoccupés par le fait que le processus décisionnel mis de l’avant par M<sup>me</sup> Copps dans son discours du 7 octobre n’ait pas été suivi et qu’ils s’y opposent en conséquence.

[50] Je conclus que par les déclarations de M<sup>me</sup> Copps, Parcs Canada a créé sa propre expectative quant au processus décisionnel concernant la piste d’atterrissage de Jasper. Je conclus également que Parcs Canada n’a pas suivi ce processus et qu’il ne

be given to these findings is set out in Part IV below.

### C. Compliance with CEAA

#### 1. The scheme under CEAA

[51] Paragraph 4(a) states the purposes of CEAA as:

4. . . .

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

[52] Section 5 sets out the general circumstances in which a project may require an environmental assessment. Subsection 5(1) reads in part as follows:

5. (1) An environmental assessment of a project is required before a federal authority exercises one of the following powers or performs one of the following duties or functions in respect of a project, namely, where a federal authority

(a) is the proponent of the project and does any act or thing that commits the federal authority to carrying out the project in whole or in part; [Emphasis added.]

[53] Under subsection 2(1), the definitions of “environmental assessment”, “project” and “federal authority” are as follows:

2. (1) . . .

“environmental assessment” means, in respect of a project, an assessment of the environmental effects of the project that is conducted in accordance with this Act and the regulations;

. . .

“project” means

(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 regulations made under paragraph 59(b);

. . .

s’est donc pas acquitté de son obligation en matière d’application régulière de la loi. L’effet à donner à ces conclusions est énoncé à la partie IV ci-dessous.

### C. Conformité avec la LCEE

#### 1. Le régime prévu par la LCEE

[51] L’alinéa 4a) [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 19] énonce ainsi l’objet de la LCEE:

4. . . .

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;

[52] L’article 5 énonce les circonstances générales dans lesquelles il peut être nécessaire de soumettre un projet à l’évaluation environnementale. Le paragraphe 5(1) prévoit en partie:

5. (1) L’évaluation environnementale d’un projet est effectuée avant l’exercice d’une des attributions suivantes:

a) une autorité fédérale en est le promoteur et le met en œuvre en tout ou en partie; [Non souligné dans l’original.]

[53] Le paragraphe 2(1) définit comme suit les termes «évaluation environnementale», «projet» [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 18] et «autorité fédérale»

2. (1) . . .

«évaluation environnementale» Évaluation des effets environnementaux d’un projet effectuée conformément à la présente loi et aux règlements.

. . .

«projet» 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).

. . .

“federal authority” means

- (a) a Minister of the Crown in right of Canada,
- (b) an agency of the Government of Canada or other body established by or pursuant to an Act of Parliament that is ultimately accountable through a Minister of the Crown in right of Canada to Parliament for the conduct of its affairs,
- (c) any department or departmental corporation set out in Schedule I or II to the *Financial Administration Act*, and
- (d) any other body that is prescribed pursuant to regulations made under paragraph 59(e),

but does not include the Commissioner in Council, or an agency or body of the Yukon Territory or the Northwest Territories a council of the band within the meaning of the *Indian Act*, The Hamilton Harbour Commissioners constituted pursuant to *The Hamilton Harbour Commissioners' Act*, The Toronto Harbour Commissioners constituted pursuant to *The Toronto Harbour Commissioners' Act, 1911*, a harbour Commission established pursuant to the *Harbour Commissions Act* or a Crown corporation within the meaning of the *Financial Administration Act*;

[54] If the Governor in Council is the decision maker, subsection 5(2), not subsection 5(1), is the governing provision. Paragraph 5(2)(a) reads:

5. . . .

(2) Notwithstanding any other provision of this Act,

(a) an environmental assessment of a project is required before the Governor in Council, under a provision prescribed pursuant to regulations made under paragraph 59(g), issues a permit or licence, grants an approval or takes any other action for the purpose of enabling the project to be carried out in whole or in part;

[55] Paragraph 59(g) provides that:

59. The Governor in Council may make regulations

. . .

(g) prescribing the provisions of any Act of Parliament or any regulation made pursuant to any such Act that confer powers, duties or functions on the Governor in Council, the exercise or performance of which require an environmental assessment under subsection 5(2); [Emphasis added.]

[56] The regulation of concern in this case under paragraph 59(g), is SOR/94-638 [*Comprehensive Study*

«autorité fédérale»

- a) Ministre fédéral;
- b) agence fédérale ou organisme constitué sous le régime d'une loi fédérale et tenu de rendre compte au Parlement de ses activités par l'intermédiaire d'un ministre fédéral;
- c) ministère ou établissement public mentionnés aux annexes I et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*;
- d) tout autre organisme désigné par les règlements d'application de l'alinéa 59e).

Sont exclus le commissaire en conseil du territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et tous les organismes de ces territoires, tout conseil de bande au sens donné à «conseil de la bande» dans la *Loi sur les Indiens*, les commissions portuaires constituées par la *Loi sur les commissions portuaires*, les commissaires nommés en vertu de la *Loi des commissaires du havre de Hamilton* et de la *Loi de 1911 concernant les commissaires du havre de Toronto*, et les sociétés d'État au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

[54] Si le gouverneur en conseil prend la décision, le paragraphe 5(2), et non le paragraphe 5(1), constitue la disposition habilitante. L'alinéa 5(2)a prévoit:

5. . . .

(2) Par dérogation à toute autre disposition de la présente loi:

a) l'évaluation environnementale d'un projet est obligatoire, avant que le gouverneur en conseil, en vertu d'une disposition désignée par règlement aux termes de l'alinéa 59g), prenne une mesure, notamment délivre un permis ou une licence ou accorde une approbation, autorisant la réalisation du projet en tout ou en partie;

[55] L'alinéa 59g) prévoit:

59. Le gouverneur en conseil peut, par règlement:

. . .

g) désigner les dispositions législatives ou réglementaires fédérales conférant des attributions au gouverneur en conseil pour l'exercice desquelles le paragraphe 5(2) exige une évaluation environnementale; [Non souligné dans l'original.]

[56] Le règlement en cause en l'espèce, pris au titre de l'alinéa 59g), est le DORS/94-638 [*Règlement sur*

*List Regulations*], which sets out the following provisions:

3. The projects and classes of projects that are set out in the schedule are prescribed projects and classes of projects for which a comprehensive study is required. [Emphasis added.]

[57] This Regulation then states the following under the heading “Comprehensive Study List, Part 1, National Parks and Protected Areas”:

1. The proposed construction, decommissioning or abandonment in relation to a physical work in or on a national park, national park reserve, national historic site or historic canal that is contrary to its management plan. [Emphasis added.]

[58] Thus, a decision by the Governor in Council only triggers an assessment, albeit a comprehensive assessment, when certain action is taken “in relation to a physical work”, and also only when such action is contrary to the national park’s management plan.<sup>18</sup>

[59] While “physical work” is not defined in the CEAA, I agree with the respondents’ argument that it means “physical activity by humans and concrete results”.<sup>19</sup>

2. In this case as a matter of law, who is the critical decision maker *vis à vis* CEAA?

[60] The following comment in *Canadian Environmental Assessment Act: An Annotated Guide* provides the analytical framework for answering the question:

This definition [of federal authority] describes, in some detail, what entities are a federal authority for the purposes of the Act. The concept of federal authority is crucial to the environmental assessment process since it identifies the persons or bodies whose participation in a project may trigger the requirement for an environmental assessment. All Ministers, departments and agencies of the Government of Canada are federal authorities. Federal authorities may also include other bodies created by statute and accountable through a Minister to Parliament, or other bodies prescribed by regulation made under s. 59(e).

*la liste d’étude approfondie*], qui prévoit:

3. Les projets et les catégories de projets figurant à l’annexe sont ceux pour lesquels une étude approfondie est obligatoire. [Non souligné dans l’original.]

[57] Sous la rubrique «Liste d’étude approfondie, Partie I, Parcs nationaux et zones protégées», le Règlement précise:

1. Projet de construction, de désaffectation ou de fermeture d’un ouvrage dans un parc national, une réserve foncière, un lieu historique national ou un canal historique qui va à l’encontre du plan de gestion du parc, de la réserve, du lieu ou du canal. [Non souligné dans l’original.]

[58] Ainsi, la décision du gouverneur en conseil n’entraîne une évaluation, encore qu’elle soit qualifiée d’approfondie, que lorsqu’une mesure est prise relativement à un «ouvrage» et, de plus, lorsqu’elle va à l’encontre du plan de gestion du parc national<sup>18</sup>.

[59] Même si la LCEE ne définit pas le terme «ouvrage», je me rallie à l’argument des intimés selon lequel il s’entend des [TRADUCTION] «activités concrètes entreprises par l’homme et des résultats concrets»<sup>19</sup>.

2. En l’espèce, sur le plan juridique, qui est le décideur déterminant pour l’application de la LCEE?

[60] Le commentaire suivant que l’on trouve dans l’ouvrage intitulé *Canadian Environmental Assessment Act: An Annotated Guide* définit le cadre analytique qui permet de répondre à la question:

[TRADUCTION] La définition du terme «autorité fédérale» décrit en détail quelles entités sont des autorités fédérales pour l’application de la Loi. La notion d’autorité fédérale est cruciale pour le processus d’évaluation environnementale puisqu’elle détermine les personnes ou les organismes dont la participation à un projet peut déclencher une évaluation environnementale. Tous les ministres, ministères et organismes du gouvernement du Canada sont des autorités fédérales. Les autorités fédérales peuvent comprendre également d’autres organismes constitués sous le régime d’une loi fédérale et tenus de rendre compte au Parlement de leurs activités par l’intermédiaire d’un ministre ou tous autres organismes désignés par les règlements d’application de l’alinéa 59e).

The Governor in Council is not a federal authority within the meaning of the definition. It should be noted that pursuant to s. 5(2) of the Act, projects requiring the approval of the Governor in Council may trigger the application of the Act if such approval, or any other action taken by the Governor in Council for the purpose of enabling the project to proceed, is given pursuant to a provision listed in Schedule II of the *Law List Regulations*, SOR/94-636. In this case, the federal authority exercises its normal responsibilities short of the final project decision. With the recommendations of the federal authority, the Governor in Council will make his or her decision about the project.<sup>20</sup> [Emphasis added.]

[61] On the evidence, the decision to close the Banff and Jasper airstrips was made by Ms. Copps, but to implement this plan, regulatory amendments were necessary. Thus, the practical importance to be attached to the Regulations is nothing more than stated by Ms. Copps in her letters of March 20th, that is, the Regulations are merely a ratification of her decision as a necessary step to finalize the closure of the airports.

[62] The applicants argue that since the critical decision at the base of the decision-making process is Ms. Copps', and since no environmental assessment was done before she made the decision, that decision and all subsequent decisions, including the Regulations, are void for failure to comply with a jurisdictional precondition.

[63] However, as the respondents have argued, regardless of whether the approval of the Regulations is a routine step in which the Governor in Council has no practical involvement, as a matter of law, the decision to change the *National Parks General Regulations* to give effect to Ms. Copps' decision is the Governor in Council's, and without it, no change can occur.

[64] Thus, even though Ms. Copps made the decision to effectively close the Banff and Jasper airstrips, since this decision required the approval of the Governor in Council to put it into effect, I find that as

Le gouverneur en conseil n'est pas une autorité fédérale au sens de cette définition. Il convient de noter que, suivant le paragraphe 5(2) de la Loi, les projets qui exigent l'approbation du gouverneur en conseil peuvent entraîner l'application de la Loi si cette approbation, ou toute autre mesure prise par le gouverneur en conseil autorisant la réalisation du projet, est donnée en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II du *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*, DORS/94-636. Dans ce cas, l'autorité fédérale exerce ses responsabilités normales sans prendre la décision finale de réaliser le projet. Avec la recommandation de l'autorité fédérale, le gouverneur en conseil prendra sa décision à propos du projet<sup>20</sup>. [Non souligné dans l'original.]

[61] Il ressort de la preuve que la décision de fermer les pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper a été prise par M<sup>me</sup> Copps, mais, pour mettre en vigueur ce plan, il fallait procéder à des modifications réglementaires. Ainsi, l'importance pratique à rattacher au règlement n'est ni moins ni plus que celle énoncée par M<sup>me</sup> Copps dans ses lettres du 20 mars, c'est-à-dire que le règlement constitue tout simplement une ratification de sa décision comme une étape nécessaire pour concrétiser la fermeture des pistes d'atterrissage.

[62] Les requérants font valoir que, puisque la décision déterminante sur laquelle est fondé le processus décisionnel était celle de M<sup>me</sup> Copps et qu'aucune évaluation environnementale n'a été effectuée avant la prise de la décision, cette décision et toutes les décisions ultérieures, y compris le règlement, sont nuls pour omission de se conformer à une condition préalable en matière de compétence.

[63] Cependant, comme les intimés l'ont fait valoir, indépendamment de la question de savoir si l'approbation du règlement est une étape de routine à laquelle le gouverneur en conseil ne participe pratiquement pas, en droit, la décision de modifier le *Règlement général sur les parcs nationaux* pour donner effet à la décision de M<sup>me</sup> Copps appartient au gouverneur en conseil et, sans cette décision, toute modification est impossible.

[64] Ainsi, même si M<sup>me</sup> Copps a pris la décision de fermer effectivement les pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper, puisque cette décision nécessitait l'approbation du gouverneur en conseil pour prendre effet, je



a matter of law, the Governor in Council is the critical decision maker who took the vital action for the purpose of enabling the closure. Accordingly, the decision made here is outside the purview of subsection 5(1) and within subsection 5(2) of CEAA.

3. Is the decision of the Governor in Council a decision “in relation to a physical work”?

[65] To trigger an environmental assessment, the answer to this question must be “yes”. Regarding the answer, the respondents argue that with respect to ending use of the airstrips, it is possible to split the decision to “close” the airstrips from the decision to “decommission” the airstrips. On this basis, it is argued that it is possible to make and ratify a decision to close the airstrips as a “land use” decision, thus not attracting the need to do an environmental assessment before the decision is made, because a change in land use is not a change “in relation to a physical work” being the humanly constructed aspect of the airstrips themselves. That is, a land use decision is distinct from a subsequently contemplated decision to decommission the airstrip, which is action “in relation to a physical work” being the removal of structures and placing markings on the runway indicating that it has been decommissioned.<sup>21</sup> As the argument goes, it is only this latter situation that triggers the requirement to do a comprehensive assessment before the action is taken.

[66] Accordingly, the respondents further argue that following the analysis just cited, it has complied with the requirements of CEAA since the Cabinet ratification of March 19, 1997 is the land use decision respecting the airstrips, which does not under any condition require an environmental assessment, and the decision to decommission, which is action in relation to a physical work, has already been the subject of an environmental screening.

[67] In the opinion of the respondents, the required trigger for a comprehensive assessment has not

conclus que, en droit, le gouverneur en conseil est le décideur déterminant qui a pris la mesure vitale pour permettre la fermeture. En conséquence, la décision prise ici n’entre pas dans le champ d’application du paragraphe 5(1), mais relève de celui du paragraphe 5(2) de la LCEE.

3. La décision du gouverneur en conseil est-elle une décision relative à un «ouvrage»?

[65] Pour déclencher une évaluation environnementale, la réponse à cette question doit être «oui». En ce qui concerne la réponse, les intimés font valoir que pour ce qui est de la fermeture des pistes d’atterrissage, il est possible de dissocier la décision de «fermer» les pistes d’atterrissage de celle de les «désaffecter». Sur cette base, fait-on valoir, il est possible de prendre et de ratifier une décision de fermer les pistes d’atterrissage comme une décision relative à «l’utilisation du sol», décision qui ne nécessite donc pas la réalisation d’une évaluation environnementale avant la prise de la décision, parce qu’un changement de l’utilisation du sol n’est pas un changement se rapportant à un «ouvrage» que constitue l’aspect construction humaine des pistes d’atterrissage elles-mêmes. C’est-à-dire qu’une décision relative à l’utilisation du sol est distincte de la décision envisagée subséquentement de désaffecter la piste d’atterrissage, qui constitue une mesure relative à un «ouvrage», soit l’enlèvement des constructions et l’inscription de marques sur la piste d’atterrissage indiquant qu’elle a été désaffectée<sup>21</sup>. Selon l’argument, ce n’est que cette dernière situation qui entraîne la nécessité d’effectuer une étude approfondie avant que la mesure ne soit prise.

[66] En conséquence, ajoutent les intimés, à la suite de l’analyse qui vient d’être mentionnée, ils se sont conformés aux exigences de la LCEE puisque la ratification par le cabinet le 19 mars 1997 concernait la décision relative à l’utilisation du sol des pistes d’atterrissage, laquelle n’exige aucunement une évaluation environnementale, et la décision de désaffecter, laquelle se rapporte à un ouvrage, a déjà fait l’objet d’un examen préalable.

[67] Selon les intimés, le facteur qui déclenche une évaluation approfondie n’est pas encore survenu

occurred since the decommissioning of either airstrip is not contrary to their respective management plans.

[68] In view of the terms of paragraph 5(2)(a), I consider the Crown's "two-decision" argument compelling. Thus, by the Governor in Council passing the regulations, the land use question is settled. As a result, free aircraft access to the Banff and Jasper airstrips has ended. Thus, I find that the decision of the Governor in Council is not a decision "in relation to a physical work" under section 1 of the Comprehensive Study List of SOR/94-638. However, it is clear that the decommissioning of either airstrip is an action taken "in relation to a physical work" as specified in that provision.

[69] While the land use change is a matter for the Governor in Council as described, the decommissioning dependant thereon is not. Thus, subsection 5(1) governs and applies to Parks Canada which is the proponent of the decommissioning. In this respect, the type of assessment depends on whether the decommissioning contemplated is on the Comprehensive Study List in SOR/94-638. If it is, a comprehensive study is required. If not, only a screening need be done.

[70] Under section 1 of the Comprehensive Study List, since each decommissioning is in relation to a physical work in a national park, a comprehensive study is required, but only if the decommissioning is contrary to the management plan for the park concerned.

4. Is decommissioning of the Banff and Jasper airstrips contrary to their respective management plans?

[71] The critical date which determines which plan governs the CEEA requirements of the decision reached is March 19, 1997, being the date that the Governor in Council ratified the decision made by Ms. Copps. At that time, the 1988 management plans for Banff and Jasper were in effect, and, accordingly, I

puisque la désaffectation de l'une ou l'autre piste d'atterrissage ne va pas à l'encontre de leur plan de gestion respectif.

[68] Vu le libellé de l'alinéa 5(2)a), je trouve irrésistible l'argument de la Couronne fondé sur les «deux décisions». Ainsi, une fois que le gouverneur en conseil prend le règlement, la question de l'utilisation du sol est réglée. En conséquence, l'accès gratuit par aéronef aux pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper a pris fin. Aussi, ma conclusion est que la décision du gouverneur en conseil n'est pas une décision relative à un «ouvrage» au sens de l'article 1 de la Liste d'étude approfondie du DORS/94-638. Cependant, il est évident que la désaffectation de l'une ou l'autre piste d'atterrissage constitue une mesure prise relativement à un «ouvrage» au sens de cette disposition.

[69] Même si la modification de l'utilisation du sol est une question qui relève du gouverneur en conseil comme il a été mentionné précédemment, la désaffectation qui en dépend ne l'est pas. Ainsi, le paragraphe 5(1) régit Parcs Canada qui est le promoteur de la désaffectation et s'applique à lui. À cet égard, le genre d'évaluation dépend de la question de savoir si la désaffectation envisagée fait partie de la Liste d'étude approfondie du DORS/94-638. Le cas échéant, une étude approfondie est nécessaire. Au cas contraire, seul un examen préalable doit être réalisé.

[70] Au titre de l'article 1 de la Liste d'étude approfondie, puisque chaque désaffectation se rapporte à un ouvrage dans un parc national, une étude approfondie est nécessaire, mais seulement si la désaffectation va à l'encontre du plan de gestion du parc en question.

4. La désaffectation des pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper va-t-elle à l'encontre de leur plan de gestion respectif?

[71] La date critique qui détermine quel plan régit les exigences de la LCEE pour ce qui est de la décision prise est le 19 mars 1997, soit la date à laquelle le gouverneur en conseil a ratifié la décision prise par M<sup>me</sup> Copps. À cette époque-là, les plans de gestion de Banff et de Jasper de 1988 étaient en vigueur, et, en

find it is the terms of these plans that must be considered.<sup>22</sup>

[72] Regarding the terms of the management plans, the respondents argue that since the 1988 plan for Banff was based on the 1986 report *In Trust for Tomorrow: A Management Framework for Four Mountain Parks*, the management plan should include statements found in the previous study. I do not agree with this submission because, while this might work in favour of the respondents' position on this issue, the potential for conflict on other issues remains. I find, therefore, that the intention expressed by the phrase "contrary to the management plan" in section 1 of the Comprehensive Study List in SOR/94-638 is to judge a contemplated action "in relation to a physical work" according to the actual terms of the relevant management plan and nothing more.

[73] Each of the 1988 Banff and Jasper management plans includes the following provision:

The . . . airstrip will be retained solely for emergency/diversionary landing purposes. Its future requirement for these purposes will be monitored over the next three years. A final decision will be made at the end of this three year period. [Emphasis added.]

[74] I find that the underlined portion of the just-quoted paragraph is the provision of each management plan which governs the status of the related airstrips during the life of the plan as written. According to this provision, the "retention" of the airstrips must mean that they will be kept in a form suitable for the approved emergency and diversionary use. As described above, the decommissioning of the airstrips has the potential to change the status set out in each management plan, and I find there is, therefore, a conflict between the management plan and the proposed decommissioning of each airstrip.

[75] Therefore, I find that a comprehensive study is required respecting any decision to decommission either the Banff or Jasper airstrips. I also find that the fact that screening assessments have already been done is an irrelevant consideration as far as the law is

conséquence, je conclus que ce sont les modalités de ces plans qui doivent être examinées<sup>22</sup>.

[72] Concernant les modalités des plans de gestion, les intimés prétendent que, puisque le plan de gestion du parc de Banff de 1988 s'inspirait du rapport de 1986 intitulé *En gage pour l'avenir: plan cadre de gestion pour les quatre parcs des Rocheuses*, il devrait inclure les affirmations contenues dans l'étude antérieure. Je rejette cet argument parce que, même si cet argument pourrait être favorable à la position des intimés en ce qui concerne cette question, l'éventualité de conflits sur d'autres questions demeure entière. J'en conclus que l'intention exprimée par les mots «va à l'encontre du plan de gestion» qui figurent à l'article 1 de la Liste d'étude approfondie du DORS/94-638 est de juger une mesure envisagée relativement à un «ouvrage» selon les modalités mêmes du plan de gestion pertinent, sans plus.

[73] Chacun des plans de gestion de 1988 des parcs Jasper et Banff comporte la disposition suivante:

La piste d'atterrissage sera conservée uniquement pour des cas d'urgence et de diversion. On contrôlera, au cours des trois prochaines années, la nécessité de la conserver pour ces fins. Une décision finale sera prise après cette période de contrôle. [Non souligné dans l'original.]

[74] Je conclus que la partie soulignée du paragraphe que je viens de citer est la disposition de chacun des plans de gestion qui régit le statut de la piste d'atterrissage pertinente au cours de la vie du plan tel qu'il est libellé. Selon cette disposition, la conservation des pistes d'atterrissage doit signifier qu'elles seront conservées sous une forme propre à leur utilisation approuvée en matière d'urgence et de diversion. Comme on vient de le dire, la désaffectation des pistes d'atterrissage risque de modifier le statut énoncé dans chacun des plans de gestion, et j'en conclus qu'il y a incompatibilité entre le plan de gestion et le projet de désaffectation de chacune des pistes d'atterrissage.

[75] En conséquence, je conclus qu'une étude approfondie est nécessaire concernant la décision de désaffecter chacune des pistes d'atterrissage de Banff ou de Jasper. Je conclus également que le fait que les examens préalables ont déjà été effectués est une

concerned, although undoubtedly, the results will be of practical assistance in the development of the required comprehensive studies.

5. When does the comprehensive study need to be done?

[76] Regarding the timing of the assessment, section 11 of CEAA reads as follows:

11. (1) Where an environmental assessment of a project is required, the federal authority referred to in section 5 in relation to the project shall ensure that the environmental assessment is conducted as early as is practicable in the planning stages of the project and before irrevocable decisions are made, and shall be referred to in this Act as the responsible authority in relation to the project.

[77] I find that in observance of this provision, the comprehensive environmental study must be carried out before any decision is made to decommission.

6. What needs to be investigated?

[78] The primary need is addressed by paragraph 16(1)(a) of CEAA as follows:

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; [Emphasis added.]

[79] Under subsection 2(1), “environmental effect” is defined as follows:

“environmental effect” means, in respect of a project,

(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 of historical, archaeological, paleontological or architectural significance, and

considération non pertinente aux yeux du droit, bien que, sans doute, les résultats seront d’une aide pratique dans la préparation des études approfondies requises.

5. À quel moment l’étude approfondie doit-elle être effectuée?

[76] En ce qui concerne le moment où l’évaluation doit être effectuée, l’article 11 de la LCEE prévoit:

11. (1) Dans le cas où l’évaluation environnementale d’un projet est obligatoire, l’autorité fédérale visée à l’article 5 veille à ce que l’évaluation environnementale soit effectuée le plus tôt possible au stade de la planification du projet, avant la prise d’une décision irrévocable, et est appelée, dans la présente loi, l’autorité responsable de ce projet.

[77] Je conclus que, conformément à cette disposition, l’étude environnementale approfondie doit être effectuée avant que ne soit prise toute décision de désaffectation.

6. Quel doit être l’objet de l’étude?

[78] Le besoin principal est régi en ces termes par l’alinéa 16(1)a) de la LCEE:

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; [Non souligné dans l’original.]

[79] Le paragraphe 2(1), définit comme suit l’expression: «effets environnementaux»

«effets environnementaux» 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

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

whether any such change occurs within or outside Canada;

[80] Regardless of whether I am right that a comprehensive study needs to be done, or whether only a screening will suffice, I agree with the applicants' argument that a liberal interpretation should be given to the "health and socio-economic conditions" aspects of the definition of environmental effects to be investigated under paragraph 16(1)(a). The users' argument, which deserves weight, is as follows:

An "environmental effect" includes any change that the closure and decommissioning of the Banff airstrip will cause in the environment. This encompasses "the effect of any such change in health and socio-economic conditions" in the VFR flight corridor that the airstrip serves between Alberta and British Columbia. The unavailability of the airstrip for emergency or diversionary use creates a significant adverse effect on public health and safety, by increasing the risk of accidents and consequently affecting the health and safety of VFR pilots and passengers who fly through the Banff area.<sup>23</sup>

[81] In final response to this health and safety concern, in argument counsel for the respondents emphasized that by the following quoted subsections 3(1) and (4) and section 6 of Regulation SOR/97-150, aircraft access to the airstrips is still possible for safety reasons even after decommissioning, thus the applicants' argument for keeping the airstrips open loses weight:

#### AIRCRAFT ACCESS PERMITS

3. (1) Subject to subsection (4), the superintendent [of a national park] may issue an aircraft access permit to any person who applies.

...

(4) The superintendent shall, before issuing a permit, take into account

- (a) the natural and cultural resources of the park;
- (b) the safety, health and enjoyment of visitors or residents of the park; and

construction, un emplacement ou une chose d'importance en matière historique, archéologique, paléontologique ou architecturale.

[80] Indépendamment du fait de savoir si j'ai raison d'affirmer qu'une étude approfondie doit être effectuée ou si un examen préalable seulement suffirait, je suis d'accord avec les requérants pour dire qu'une interprétation libérale devrait être donnée aux mots «en matière sanitaire et socio-économique» de la définition de l'expression «effets environnementaux» qui doivent faire l'objet de l'étude au titre de l'alinéa 16(1)a). L'argument des usagers, lequel mérite d'être retenu, est formulé comme suit:

[TRADUCTION] L'«effet environnemental» comprend tout changement que la fermeture et la désaffectation de la piste d'atterrissage de Banff causeront à l'environnement, dont «des répercussions de ce changement en matière sanitaire et socio-économique» dans le corridor de vol à vue que dessert la piste d'atterrissage entre l'Alberta et la Colombie-Britannique. L'inexistence de la piste d'atterrissage pour des fins d'urgence ou de diversion a un effet négatif important en matière de santé et de sécurité publiques, en augmentant le risque d'accident et, en conséquence, en ayant un effet sur la santé et la sécurité des pilotes volant à vue et des passagers qui traversent la région de Banff par avion<sup>23</sup>.

[81] Dans sa réponse finale concernant cette question de santé et de sécurité, l'avocat des intimés, dans son argumentation, a insisté sur le fait que, si l'on suit les paragraphes 3(1) et (4) et l'article 6 du règlement DORS/97-150 qui sont cités ci-après, l'accès par aéronef aux pistes d'atterrissage est toujours possible pour des raisons de sécurité, même après la désaffectation, ce qui signifie que l'argument des requérants de garder ouvertes les pistes d'atterrissage perd de son poids:

#### PERMIS D'ACCÈS PAR AÉRONEF

3. (1) Sous réserve du paragraphe (4), le directeur de parc peut délivrer à toute personne qui en fait la demande un permis d'accès par aéronef.

...

(4) Avant de délivrer un permis, le directeur de parc tient compte des facteurs suivants:

- a) les ressources naturelles et culturelles du parc;
- b) la sécurité, la santé et l'agrément des visiteurs et des résidents du parc;

(c) the preservation, control and management of the park.

c) la préservation, la surveillance et l'administration du parc.

...

...

6. Notwithstanding anything in these Regulations, the superintendent may authorize the take-off and landing of an aircraft anywhere in a park for the purposes of

6. Par dérogation aux autres dispositions du présent règlement, le directeur de parc peut autoriser l'atterrissage et le décollage d'un aéronef n'importe où dans un parc pour les fins suivantes:

(a) natural or cultural resource management and protection directly related to the administration of the park;

a) la gestion et la protection des ressources naturelles ou culturelles directement liées à l'administration du parc;

(b) any other management or control function directly related to the administration of the park;

b) toute autre fonction de gestion ou de surveillance directement liée à l'administration du parc;

(c) public safety; or

c) la sécurité du parc;

(d) law enforcement.

d) l'application des lois.

[82] But, purely as a practical matter, I heard in the oral argument for the Banff applicants that the decommissioning of the airstrips, which involves marking them with an "x" visible from the air, will inhibit their use by pilots who have an emergency need to do so. As I understand the point, pilots are trained to avoid airfields with such markings.

[82] Mais, comme pure question pratique, j'ai entendu dire, durant l'argumentation orale des requérants de Banff, que la désaffectation des pistes d'atterrissage, qui comporte le marquage d'un «X» visible de l'air, empêcherait leur utilisation par des pilotes se trouvant en situation d'urgence. Si je comprends bien cet argument, les pilotes sont formés pour éviter les pistes d'atterrissage exhibant de telles marques.

[83] While no precise evidence has been tendered to support this argument within the many expressed safety concerns of the applicants, because it has been made in response to a suggested ameliorating effect of the possible application of SOR/97-150, an issue of some importance is raised regarding the Banff and Jasper airstrips which should be investigated from a safety perspective. The question is, if the grass fields which have been used as active airstrips are now taken out of such service by regulatory change but left undeveloped for other purposes as expressly intended, what harm would be caused by keeping them in a condition that would allow them to be used, within the superintendent's discretion generally or specifically exercised, for safety purposes as argued by the applicants?

[83] Bien qu'aucune preuve précise parmi les nombreuses préoccupations en matière de sécurité exprimées par les requérants n'ait été produite à l'appui de cet argument parce qu'il a été avancé en réponse à une proposition visant un effet positif de l'application éventuelle du DORS/97-150, une question qui revêt une certaine importance est soulevée concernant les pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper, laquelle devrait être examinée du point de vue de la sécurité. La voici: si les terrains gazonnés qui ont été couramment utilisés comme pistes d'atterrissage sont désaffectés par ce changement réglementaire, mais ne sont pas aménagés pour un autre usage, comme il est expressément envisagé, quel mal y aurait-il à les garder dans un état qui permettrait de les utiliser, à l'appréciation du directeur exercée de façon générale ou particulière, à des fins de sécurité, comme le prétendent les requérants?

#### IV. Relief

#### IV. Redressement

[84] Regarding Parks Canada's failure to meet the due process obligations it established as identified in

[84] En ce qui concerne l'omission de Parcs Canada de respecter l'obligation en matière d'application

Part III B above in relation to the Jasper airstrip, I have come to the conclusion that there has not been a breach of due process that warrants the exercise of my discretion.

[85] In this respect, I find weight should be given to the respondents' argument that there has been an overwhelming mass of consultation about the decision to close the airstrips and there is no point in having more. It is very clear that Parks Canada was well aware of the objections of Jasper users and residents regarding the closure of the airstrip at each step of the decision-making process. With respect to the Governor in Council's decision made on March 19, 1997, it is clear that Parks Canada correctly predicted the objections which have been voiced to its passage by both Banff and Jasper users. The following portion of the Regulatory Impact Analysis Statement to SOR 97-150 makes this clear:

Opposition to the closure of the airstrips from local flying clubs and their provincial and national associations, such as the Canadian Owners and Pilots Association, can be expected. The perceived importance of the airstrips for emergency and diversionary landings will be used as their justification. However, a joint Transport Canada-Parks Canada monitoring program issued in 1995 showed no significant requirement for the Banff and Jasper airstrips for emergency or diversionary use.<sup>24</sup>

[86] It is also clear that Parks Canada is determined to proceed with implementing its perspective. Given this reality, I do not believe that there is any purpose in acting to reverse the decision-making process which has taken place on the basis of a failure to meet the legitimate expectation identified. This is so because such action would only result in yet another opportunity to make the representations which have been rejected in the past and, I have no doubt, would be rejected again. Accordingly, on this ground of complaint proved by the Jasper users, I choose not to exercise the discretion provided to me by subsection 18.1(3) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7].

régulière de la loi qu'il a établie, comme il a été déterminé dans la partie III B à l'égard de la piste d'atterrissage de Jasper, je conclus que cette obligation n'a pas été violée de façon à justifier l'exercice de mon pouvoir discrétionnaire.

[85] À cet égard, je conclus qu'il faut accorder du poids à l'argument des intimés selon lequel il y a eu toute une série de consultations à propos de la décision de fermer les pistes d'atterrissage et que nul n'est besoin d'en avoir d'autres. Il est très évident que Parcs Canada était bien au courant des objections des usagers et des résidents de Jasper concernant la fermeture de la piste d'atterrissage à chaque stade du processus décisionnel. En ce qui concerne la décision du gouverneur en conseil prise le 19 mars 1997, il est évident que Parcs Canada a correctement prévu les objections qui ont été exprimées à ce sujet par les usagers de Banff et de Jasper. L'extrait suivant du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation du DORS/97-150 le dit très clairement:

On peut s'attendre à des réactions d'opposition à la fermeture de la part des clubs d'aviation locaux et de leurs associations provinciales et nationales, de même que de l'Association canadienne des pilotes et des propriétaires d'avion. L'importance reconnue de la piste pour des atterrissages dans des situations d'urgence et de détournement leur serviront de justification. Cependant, l'étude conjointe menée par Parcs Canada et Transports Canada en 1995 n'a démontré aucune nécessité particulière de conserver ces pistes à des fins d'atterrissage dans des situations d'urgence et de détournement<sup>24</sup>.

[86] Il est également évident que Parcs Canada est résolu à mettre en œuvre sa perspective. Compte tenu de cette réalité, je ne crois pas qu'il y ait intérêt à prendre une décision visant à annuler le processus décisionnel qui a eu lieu pour le motif qu'il y a eu omission de satisfaire à l'expectative légitime qui a été déterminée. Il est en ainsi parce qu'une telle mesure ne donnerait qu'une autre occasion d'avancer les mêmes arguments qui ont déjà été rejetés dans le passé et qui sans nul doute, seraient rejetés de nouveau. En conséquence, même si ce motif de plainte a été prouvé par les usagers de Jasper, je choisis de ne pas exercer mon pouvoir discrétionnaire comme me le permet le paragraphe 18.1(3) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7].

[87] However, I am willing to exercise my discretion to enforce the legal requirement to complete a comprehensive environmental assessment prior to the decommissioning of either the Banff or Jasper airstrip. It is unclear whether a formal decision has yet been made to decommission the airstrips. However, I find that because a comprehensive environmental assessment is required before this decision can be made, any decision that might already have been made is made without jurisdiction to do so.

[88] Therefore, for the reasons given, under paragraph 18.1(3)(b) of the *Federal Court Act* I hereby quash any decision already made by the respondents to decommission either the Banff or Jasper airstrip, and prohibit the respondents from making any decision to decommission either the Banff or Jasper airstrip until separate comprehensive environmental studies are completed on each.

[89] As no special reasons to do so exist, I make no order as to costs.

<sup>1</sup> As the applicants' concern stems from their experience as users of the airstrips, and the interests that they express are the same for both the Banff and Jasper airstrips, these separate applications were heard together. Given this unity of concern, both sets of applicants may be referred to hereinafter as "the users" except where it is appropriate to discern between them.

<sup>2</sup> Hereinafter referred to as "CEAA".

<sup>3</sup> This statement of the perspective is found in the respondents' written argument and is based on the affidavit of June 16, 1997 of Mr. Charles Zinkan, Acting Director, Mountain Parks, Parks Canada, Department of Canadian Heritage (respondents' application record).

<sup>4</sup> At para. 24.

<sup>5</sup> The perspective for Banff is found in the affidavit of Mr. Howard Srigley, Sector Commander of Civil Air Rescue Emergency Services, Banff Sector (Banff application record). The perspective for Jasper is found in the affidavit of Mr. Dan Bowen, President of the Jasper Flying Club (Jasper application record).

<sup>6</sup> *Banff-Bow Valley: At the Crossroads: Summary Report*, Zinkan affidavit, *op. cit.*, Exhibit 14, at p. 9.

<sup>7</sup> Zinkan affidavit, *op. cit.*, at paras. 33-48.

[87] Cependant, je suis disposé à exercer mon pouvoir discrétionnaire pour exiger que soit satisfaite l'obligation légale d'effectuer une évaluation environnementale approfondie avant la désaffectation de la piste d'atterrissage de Banff ou de Jasper. Il n'est pas évident si une décision formelle a déjà été prise concernant la désaffectation des pistes d'atterrissage. Toutefois, je conclus que, puisqu'une évaluation environnementale approfondie est nécessaire avant que cette décision ne puisse être prise, toute décision qui a pu avoir déjà été prise l'a été sans compétence pour le faire.

[88] En conséquence, pour les motifs énoncés, compte tenu de l'alinéa 18.1(3)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, j'annule la décision déjà prise par les intimés de désaffecter la piste d'atterrissage de Banff ou de Jasper et interdis aux intimés de prendre toute décision en vue de désaffecter l'une ou l'autre piste d'atterrissage avant qu'une étude environnementale approfondie n'ait été effectuée pour chacune des pistes d'atterrissage.

[89] À défaut de tout motif justificatif en ce sens, je ne rends aucune ordonnance quant aux dépens.

<sup>1</sup> Comme la préoccupation des requérants s'inspire de leur expérience d'usagers des pistes d'atterrissage et que les intérêts qu'ils expriment sont identiques pour les pistes d'atterrissage de Banff et de Jasper, ces deux demandes différentes ont été entendues concomitamment. Compte tenu de cette unité d'intérêt, les deux groupes de requérants peuvent être désignés ci-après «les usagers», sauf lorsqu'il convient de les distinguer.

<sup>2</sup> Ci-après appelée la «LCEE».

<sup>3</sup> Cette formulation de la perspective se trouve dans l'argumentation écrite des intimés et est fondée sur l'affidavit du 16 juin 1997 de M. Charles Zinkan, directeur suppléant, Parcs des Rocheuses, Parcs Canada, ministère du Patrimoine canadien (dossier des intimés).

<sup>4</sup> Au par. 24.

<sup>5</sup> La perspective de Banff est énoncée dans l'affidavit de M. Howard Srigley, commandant de secteur, Civil Air Rescue Emergency Services, Secteur de Banff (dossier de Banff). Celle de Jasper est énoncée dans l'affidavit de M. Dan Bowen, président du Jasper Flying Club (dossier de Jasper).

<sup>6</sup> *Banff-Vallée de la Bow: à l'heure des choix: rapport sommaire*, affidavit de Zinkan, *op. cit.*, pièce 14, à la p. 9.

<sup>7</sup> Affidavit de Zinkan, *op. cit.*, aux par. 33 à 48.



<sup>8</sup> The letter in which this is stated has been referred to as the "Doré letter", since it was written by Mr. Gerard Doré, Chief, Legislative and Regulatory Affairs, National Parks, Parks Canada. This letter is referred to below for a statement which it contains which the users say constitutes a representation that has been breached.

<sup>9</sup> Jasper application record, at p. 25.

<sup>10</sup> Zinkan affidavit, *op.cit.*, at para. 57.

<sup>11</sup> Zinkan affidavit, *op.cit.*, Exhibit 51.

<sup>12</sup> Zinkan Affidavit, *op.cit.*, at para. 65.

<sup>13</sup> The Banff letter was addressed to Mr. Bernie Schiesser, President, Banff Flying Club (Banff Application Record, at p. 1), and the Jasper letter was addressed to Mr. K. A. McNeil, Vice-President, Western Canadian Owners and Pilots Association (Jasper application record, at p. 11).

Respecting the Banff airstrip, Ms. Copps letter was preceded by a letter to Mr. Schiesser from Mr. Zinkan dated March 19, 1997, wherein Mr. Zinkan gave notice that the regulatory changes had been effected and that all equipment and structures had to be removed from the Banff airstrip by May 17, 1997, "after which the airstrip will be decommissioned" (Banff application record, at p. 150).

<sup>14</sup> In detail, the request is as follows:

1. An order in the nature of *certiorari* to quash the decision of the respondent Minister of Canadian Heritage to implement regulations to close the Banff Aerodrome (airstrip) such decision referred to in a letter dated March 20, 1997 and communicated to and received by the applicant Bernie Schiesser on April 2, 1997.

2. An order in the nature of *certiorari* to quash the subsequent and directly related action of the respondent Park Superintendent by letter dated March 19, 1997, to remove all aircraft, equipment, structures and/or material stationed at the Banff airstrip on or before May 17, 1997.

3. A declaration that the respondents will permit and continue to permit the Banff airstrip to remain open for the purposes of public safety, including interprovincial flights by light aircraft through that portion of the Rocky Mountains on the Visual Flight Rules (VFR) navigation route, for emergency use, civilian search and rescue, and related safety training exercises, notwithstanding the registration pursuant to the *National Parks Act*, of the *National Parks Aircraft Access Regulations* and the *Regulations Amending the National Parks General Regulations* on March 19, 1997, which Regulations the applicants seek to have declared unlawful.

4. An interim injunction, or a stay, of the effect of the Regulations closing the Banff airstrip, until such time that the trial of this judicial review action can be heard and proper evidence presented and arguments made by the applicants regarding aviation and public safety and rescue

<sup>8</sup> La lettre où l'on trouve cette déclaration a été appelée la «lettre Doré», puisqu'elle a été écrite par M. Gerard Doré, chef, Affaires législatives et réglementaires, Parcs nationaux, Parcs Canada. Elle est mentionnée ci-après relativement à une affirmation qu'elle contient et qui, d'après les usagers, constitue une affirmation qui n'a pas été respectée.

<sup>9</sup> Dossier de Jasper, à la p. 25.

<sup>10</sup> Affidavit de Zinkan, *op. cit.*, au par. 57.

<sup>11</sup> Affidavit de Zinkan, *op. cit.*, pièce 51.

<sup>12</sup> Affidavit de Zinkan, *op. cit.*, au par. 65.

<sup>13</sup> La lettre de Banff était adressée à M. Bernie Schiesser, président du Banff Flying Club, (dossier de Banff, à la p. 1), alors que celle de Jasper était adressée à M. K. A. McNeil, vice-président, Western Canadian Owners and Pilots Association (dossier de Jasper, à la p. 11).

En ce qui concerne la piste d'atterrissage de Banff, la lettre de M<sup>me</sup> Copps était précédée d'une lettre adressée à M. Schiesser par M. Zinkan en date du 19 mars 1997. Dans cette lettre, M. Zinkan a donné avis que les mesures réglementaires étaient prises et que tout l'équipement et les constructions devaient être enlevés de la piste d'atterrissage de Banff au plus tard le 17 mai 1997, [TRADUCTION] «après quoi la piste d'atterrissage sera désaffectée» (dossier de Banff, à la p. 150).

<sup>14</sup> Elle se présente en détail comme suit:

1. Une ordonnance de la nature d'un *certiorari* annulant la décision de la ministre du Patrimoine canadien intimée de mettre en vigueur le règlement visant à fermer l'aérodrome de Banff (piste d'atterrissage), laquelle décision est mentionnée dans une lettre du 20 mars 1997 communiquée au requérant Bernie Schiesser le 2 avril 1997 et reçue à cette date.

2. Une ordonnance de la nature d'un *certiorari* annulant la mesure ultérieure et directement connexe du directeur du parc intimé par lettre du 19 mars 1997 d'enlever tous les aéronefs, équipements, constructions et/ou matériaux stationnés à la piste d'atterrissage de Banff au plus tard le 17 mai 1997.

3. Une déclaration précisant que les intimés laisseront et continueront de laisser la piste d'atterrissage de Banff ouverte pour les fins de sécurité publique, notamment les vols à vue interprovinciaux par aéronef léger dans cette partie des Rocheuses, pour les vols d'urgence, les recherches et le sauvetage civils, et les exercices d'entraînement connexes en matière de sauvetage, malgré l'enregistrement, conformément à la *Loi sur les parcs nationaux*, du *Règlement sur l'accès par aéronef aux parcs nationaux* et du *Règlement modifiant le Règlement général sur les parcs nationaux* le 19 mars 1997, lesquels règlements les requérants demandent qu'ils soient déclarés illégaux.

4. Une injonction provisoire, ou la suspension de l'effet du règlement fermant la piste d'atterrissage de Banff, jusqu'à ce que cette action en contrôle judiciaire puisse être instruite et des éléments de preuve appropriés présentés et les arguments avancés par les requérants concernant la sécurité

operations that depend on the viability of the Banff airstrip.

The body that is to be reviewed is the respondent Minister of Canadian Heritage for her decision to implement the impugned Parks Regulations to close and decommission the airstrip, and the respondent Her Majesty the Queen and affiliated servants of Her Majesty for the passing and registration of said Parks Regulations and any related action taken pursuant to such Regulations.

<sup>15</sup> In detail, the request is as follows:

1. An order in the nature of *certiorari* to quash the regulation contained in the Regulations of Canada, SOR/97-149 and 97-150 made on March 19, 1997 and published in the *Canada Gazette* Part II on April 2, 1997, and all related decisions at the ministerial level including orders in council, as relate to the closure of the Jasper Aerodrome located at Jasper (Henry House), located at latitude 52 degrees, 59 minutes, 55 seconds North, longitude 118 degrees, 03 minutes, 39 seconds West (hereinafter the Jasper airstrip).

2. An interim and permanent injunction preventing the respondents together with all agents and servants of the respondents from taking actions towards decommissioning and closure of the Jasper airstrip.

3. An interim and permanent order in the nature of prohibition to prevent the respondents together with all agents and servants of the respondents from taking actions towards decommissioning and closure of the Jasper airstrip.

4. A declaratory judgment declaring all regulations, orders in council, ministerial decisions and all others ensuing therefrom, toward closing and decommissioning the Jasper airstrip to be null and void.

5. Such further orders as this Honourable Court shall deem meet in the circumstances.

<sup>16</sup> It is interesting to note as a practical matter that on the record Transport Canada has confirmed the aerodromes in Banff and Jasper are owned and operated by Heritage Canada, and that the decision respecting their closure falls within that department's jurisdiction. (Zinkan affidavit, *op.cit.*, Exhibit 68).

<sup>17</sup> Since the decision was not formally communicated to the users until the March 20, 1997 letters, I find that no issues arise as to the timing of the filing of the originating notices of motion under consideration.

<sup>18</sup> An environmental assessment can be either a "comprehensive study" or a "screening", with both required to be conducted by considering certain factors outlined in s. 16(1) of CEEA, but a comprehensive study is required to consider additional factors outlined in s. 16(2)

<sup>19</sup> This phrase is taken from Hobby, Ricard, Bourry and de Pencier, *Canadian Environmental Assessment Act: An Annotated Guide* (Canada Law Book, May 1997), at p. II-20.

aéronautique et publique et les opérations de sauvetage qui dépendent de la viabilité de la piste d'atterrissage de Banff. L'organisme visé par ce contrôle est la ministre du Patrimoine canadien intimée pour sa décision de mettre en vigueur le Règlement sur les parcs attaqué visant à fermer et à désaffecter la piste d'atterrissage et l'intimée Sa Majesté la Reine et les fonctionnaires compétents de Sa Majesté pour la prise et l'enregistrement de ce Règlement et de toutes mesures connexes prises en vertu du même Règlement.

<sup>15</sup> Elle se présente en détail comme suit:

1. Une ordonnance de la nature d'un *certiorari* annulant le règlement contenu dans les Règlements du Canada, DORS/97-149 et 97-150, pris le 19 mars 1997 et publié dans la *Gazette du Canada* Partie II le 2 avril 1997 et toutes les décisions connexes au niveau ministériel, y compris les décrets en conseil, concernant la fermeture de l'aérodrome de Jasper, situé à Jasper (Henry House), à la latitude de 52 degrés, 59 minutes, 55 secondes nord, longitude 118 degrés, 03 minutes, 39 secondes ouest (ci-après désigné la «piste d'atterrissage de Jasper»).

2. Une injonction provisoire et permanente empêchant les intimés, ainsi que tous les agents et fonctionnaires des intimés, de prendre des mesures visant à désaffecter et à fermer la piste d'atterrissage de Jasper.

3. Une ordonnance provisoire et permanente de la nature d'une prohibition empêchant les intimés, ainsi que tous les agents et fonctionnaires des intimés, de prendre des mesures visant à désaffecter et à fermer la piste d'atterrissage de Jasper.

4. Un jugement déclaratoire portant que tous les règlements, décrets en conseil, décisions ministérielles et toutes autres mesures en découlant, visant à fermer et à désaffecter la piste d'atterrissage de Jasper, sont nuls et de nul effet.

5. Toute autre ordonnance que la Cour jugera convenable dans les circonstances.

<sup>16</sup> Il est intéressant, pratiquement parlant, de noter que Transports Canada a confirmé officiellement que Patrimoine Canada est propriétaire et exploitant des aérodromes de Banff et de Jasper et que la décision concernant leur fermeture relève de la compétence de ce ministère (affidavit de Zinkan, *op. cit.*, pièce 68).

<sup>17</sup> Puisque la décision n'a pas été officiellement communiquée aux usagers avant les lettres du 20 mars 1997, j'estime qu'aucune question ne se pose quant au moment du dépôt des avis de requête introductive en l'espèce.

<sup>18</sup> Une évaluation environnementale peut être soit une «étude approfondie», soit un «examen préalable». Les deux doivent être effectués compte tenu de certains facteurs énoncés à l'art. 16(1) (mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 22) de la LCEE, mais l'étude approfondie doit être effectuée pour examiner des facteurs additionnels énoncés à l'art. 16(2).

<sup>19</sup> Cette phrase est tirée de l'ouvrage de Hobby, Ricard, Bourry et de Pencier intitulé *Canadian Environmental Assessment Act: An Annotated Guide* (Canada Law Book, mai 1997), à la p. II-20.

<sup>20</sup> *Ibid.*, at p. II-14.

<sup>21</sup> S. 301.04(1) of the *Canadian Aviation Regulations* (SOR/96-433) Part III, Subpart 1—Aerodromes, says that “When an aerodrome is closed permanently, the operator of the aerodrome shall remove all of the markers and markings installed at the aerodrome”, and s. 301.04(4) says that “the operator of the aerodrome shall place closed markings, as set out in Schedule 1 to this Subpart, on the runway”. The Schedule requires that the runway be marked with a large “x” visible from the air.

<sup>22</sup> Regarding Banff, although a new management plan was put into effect in April of this year, the respondents have not asserted that the decision was taken pursuant to this new plan. Accordingly, it is irrelevant to this discussion.

With respect to the Jasper airstrip, on the evidence it is clear that the Jasper 1988 management plan is the relevant plan. Knowledge of this fact, and confirmation of this understanding on the part of Parks Canada is expressed in the letter from Parks Canada to the Jasper Flying Club dated March 4, 1997. Included with that letter was a copy of the environmental screening report which had been completed, and in which the following statement is made:

The decision to close the airstrip is founded on policy, and is the conclusion of direction and subsequent studies identified in the Park Management Plan (1988). Accordingly, the screening addresses closure and decommissioning only, and does not review the environmental implication of continued operation of the facility. (Letter from Mr. Ron Hooper, Superintendent, Jasper National Park, to the Jasper Flying Club, c/o Dan Bowen, Dan Bowen affidavit of May 5, 1997, Exhibit A, Jasper application record, at p. 34.)

<sup>23</sup> Banff application record, at p. 224.

<sup>24</sup> Jasper application record, at p. 29.

<sup>20</sup> *Ibid.*, à la p. II-14.

<sup>21</sup> L’art. 301.04(1) du *Règlement de l’aviation canadien* (DORS/96-433), partie III, sous-partie 1—Aérodromes, dispose «L’exploitant d’un aérodrome doit en retirer les balises et les marques lorsque l’aérodrome est définitivement désaffecté.» L’art. 301.04(4) dispose, quant à lui: «Lorsqu’une piste ou un tronçon de celle-ci est fermé, l’exploitant de l’aérodrome doit y apposer des marques de zone fermée prévues à l’annexe I de la présente sous-partie.» Cette annexe prévoit que la piste doit être marquée d’un grand «x» visible de l’air.

<sup>22</sup> En ce qui concerne Banff, même si un nouveau plan de gestion a été mis en vigueur en avril de cette année, les intimés n’ont pas soutenu que la décision a été prise en vertu de ce nouveau plan. En conséquence, ce point est étranger à cette discussion.

En ce qui concerne la piste d’atterrissage de Jasper, compte tenu des éléments de preuve, il est manifeste que le plan de gestion de Jasper de 1988 est le plan pertinent. La connaissance de ce fait, et la confirmation de sa compréhension de la part de Parcs Canada, sont exprimées dans la lettre de Parcs Canada au Jasper Flying Club en date du 4 mars 1997. À la lettre était joint un exemplaire du rapport de l’examen préalable qui avait été achevé et où figurait la déclaration suivante:

La décision de fermer la piste d’atterrissage est fondée sur la politique et fait suite à la direction et aux études subséquentes déterminées dans le plan de gestion du parc (1988). En conséquence, l’examen préalable a trait seulement à la fermeture et à la désaffectation et ne tient pas compte des conséquences environnementales de la poursuite de l’utilisation de la piste d’atterrissage. (Lettre de M. Ron Hooper, directeur, Parc national Jasper, au Jasper Flying Club, aux bons soins de Dan Bowen. Affidavit de Dan Bowen du 5 mai 1997, pièce A, dossier de Jasper, à la p. 34.)

<sup>23</sup> Dossier de Banff, à la p. 224.

<sup>24</sup> Dossier de Jasper, à la p. 29.