

T-1893-96

The Friends of the West Country Association
(Applicant)

v.

Minister of Fisheries and Oceans, Director, Marine Programs, Canadian Coast Guard (Respondents)

INDEXED AS: *FRIENDS OF THE WEST COUNTRY ASSN. v. CANADA (MINISTER OF FISHERIES AND OCEANS) (T.D.)*

Trial Division, Gibson J.—Calgary, April 22 and 23; Vancouver, July 7, 1998.

Environment — Judicial review of Screening Environmental Assessment Reports, addenda, approvals issued under Navigable Waters Protection Act (NWP/A), s. 5(1) — Proponent (not party herein) applying for approval to construct two bridges over navigable waters — Triggering requirement for environmental assessment under Canadian Environmental Assessment Act — Reports, addenda concluding bridges not likely to cause significant adverse environmental effects — Approvals issued by Canadian Coast Guard on behalf of Minister of Fisheries and Oceans (MFO) based on Order in Council P.C. 1998-527 transferring to Department of Fisheries and Oceans control and supervision of Canadian Coast Guard — Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act, s. 2 authorizing Governor in Council to transfer powers, duties, functions from one minister to another, and to transfer supervision of any portion of public service from one department to another — Order in Council not transferring powers, duties, functions of “Minister” defined in NWP/A, s. 5(1) as Minister of Transport, to MFO — Although issuance of approvals by MFO irregular, not in interests of justice to declare approvals void — In American case law, principle of independent utility of proposed work critical factor in determining scope of project — Canadian Environmental Assessment Act: Responsible Authority’s Guide extending principle on mandatory basis to defining scope of assessment — While s. 15(2) indicating responsible authority having discretion as to whether multiple projects forming single project, ss. 15(3), 16(1) indicating mandatory application of independent utility principle to definition of scope of assessment — Reasonably open to responsible authority to treat bridges as separate projects for purposes of environmental assessments — But environmental assessments deficient as (1) not conducted in respect of construction or other undertaking “in relation to” projects, namely Mainline Road; (2) failed to include consideration of cumulative environmental effects likely to result from each project in combination with Mainline Road project — Deficiencies constituting errors in

T-1893-96

The Friends of the West Country Association
(demanderesse)

c.

Le ministre des Pêches et des Océans, le directeur, Programmes maritimes, Garde côtière canadienne (défendeurs)

RÉPERTORIÉ: *FRIENDS OF THE WEST COUNTRY ASSN. c. CANADA (MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS) (1^{re} INST.)*

Section de première instance, juge Gibson—Calgary, 22 et 23 avril; Vancouver, 7 juillet 1998.

Environnement — Contrôle judiciaire de rapports d’examen préalable, de leurs compléments, et des approbations accordées en vertu de l’art. 5(1) de la Loi sur la protection des eaux navigables (LPEN) — Le promoteur (qui n’est pas partie à la présente instance) a demandé l’approbation nécessaire en vue de construire deux ponts enjambant des eaux navigables — Cela a entraîné la mise en œuvre de l’exigence d’évaluation environnementale prévue par la Loi canadienne sur l’évaluation environnementale — Les rapports et leurs compléments ont conclu que les ponts n’étaient pas susceptibles de causer des effets environnementaux négatifs importants — Les approbations ont été délivrées par la Garde côtière canadienne au nom du ministre des Pêches et des Océans (MPO) en vertu du décret C.P. 1998-527 qui transférait au ministre des Pêches et des Océans la responsabilité de la Garde côtière canadienne — L’art. 2 de la Loi sur les restructurations et les transferts d’attribution dans l’administration publique permet au gouverneur en conseil de transférer des pouvoirs, obligations et fonctions entre ministres, et la responsabilité à l’égard d’un secteur de l’administration publique, entre ministères — Le décret ne transférait pas les pouvoirs, obligations et fonctions du «ministre», défini à l’art. 5(1) de la LPEN comme le ministre des Transports, au MPO — Bien que la délivrance des approbations par le MPO ait été irrégulière, il n’était pas dans l’intérêt de la justice de les déclarer nulles — En jurisprudence américaine, le principe de l’utilité propre d’un projet proposé constitue un facteur décisif dans la détermination de la portée du projet — La publication intitulée la Loi canadienne sur l’évaluation environnementale — Guide des autorités responsables étend ce principe de façon obligatoire à la définition de la portée de l’évaluation — Bien que l’art. 15(2) prévoit qu’une autorité responsable a le pouvoir discrétionnaire de considérer ou non que plusieurs projets n’en forment qu’un seul, les arts. 15(3) et 16(1) prévoient l’application obligatoire du principe de l’utilité propre dans l’analyse de la portée de l’évaluation — L’autorité responsable pouvait raisonnable-

law justifying judicial intervention — Preamble to CEEA committing Government to facilitating public participation in environmental assessment of projects — CEEA, s. 55 requiring establishment of public registry in respect of every project for which environmental assessment conducted — Public registry herein maintained at Sarnia, Ontario — Applicant comprised mainly of residents of rural Alberta in region where bridges to be built — Not complying with requirement of convenient access for most concerned public — Inviting applicant to request copies of materials in registry through Access to Information Act not meeting s. 55, preamble obligations, constituting reviewable error.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Screening Environmental Assessment Reports, addenda, approvals issued under Navigable Waters Protection Act, s. 5(1) — Reports, addenda concluding two proposed bridges not likely to cause significant adverse environmental effects — Not separate reviewable decisions — Bridges designed to be integral elements of single roadway — Resulting in virtually identical recommendations — Judicial review process not impeded by seeking review of more than one decision — In interests of justice to treat matter as single application notwithstanding comprised multiple decisions integrally interrelated — Court ordering production of substantially more material than filed in tribunal record — All material provided pursuant to Court order relevant, properly before Court — Unlike human rights scenario where document relied upon by investigator, but not called for by Commission, not subject to production — No distinct investigation, decision-making stage herein because Canadian Environmental Assessment Act, s. 17(2) mandating Minister, other responsible authority to take supervisory role over investigation, not merely be passive recipient.

This was an application for judicial review of Screening Environmental Assessment Reports, their addenda, and approvals issued under *Navigable Waters Protection Act* (NWPA), subsection 5(1). The proponent (not a party

ment considérer les ponts comme des projets distincts aux fins des évaluations environnementales — Cependant, les évaluations environnementales souffraient de lacunes: 1) elles ne portaient pas sur une construction ou sur tout autre ouvrage «lié» aux projets, soit la Mainline Road; 2) elles ne portaient pas sur les effets environnementaux cumulatifs que leur réalisation, combinée à celle du projet de la Mainline Road, était susceptible de causer à l'environnement — Lacunes constituant des erreurs de droit justifiant l'intervention de la Cour — Le préambule de la LCEE engage le gouvernement à favoriser la participation de la population à l'évaluation environnementale des projets — L'art. 55 de la LCEE exige la tenue d'un registre public relatif à chacun des projets pour lesquels une évaluation environnementale est effectuée — En l'espèce, le registre public a été maintenu à Sarnia (Ontario) — La demanderesse était formée en majeure partie de résidents ruraux de l'Alberta qui vivaient dans la région où les ponts devaient être construits — Cela n'était pas conforme à l'exigence d'accès facile pour les membres du public les plus touchés — La recommandation faite à la demanderesse de présenter une demande en vertu de la Loi sur l'accès à l'information pour obtenir les documents contenus au registre n'était pas conforme aux obligations prévues à l'art. 55 et au préambule, et constituait une erreur susceptible de contrôle.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Rapports d'examen préalable, compléments et approbations délivrées en vertu de l'art. 5(1) de la Loi sur la protection des eaux navigables — Les rapports et leurs compléments concluaient que les deux ponts proposés n'étaient pas susceptibles de causer des effets environnementaux négatifs importants — Demande ne visant pas le contrôle de décisions distinctes — Ponts conçus pour faire partie intégrante d'une seule route — Rapports en venant pratiquement aux mêmes recommandations — La procédure de contrôle judiciaire n'a pas été entravée en raison du fait que la demande portait sur plus d'une décision — Il était dans l'intérêt de la justice que cette affaire soit traitée dans le cadre d'une seule demande, nonobstant le fait qu'elle comportait de nombreuses décisions liées les unes aux autres de façon étroite — La Cour a ordonné le dépôt de beaucoup plus de documentation que ce qui avait été déposé dans le dossier de l'office — L'ensemble des documents produits conformément à l'ordonnance étaient pertinents et la Cour en était saisie à bon droit — Les faits n'étaient pas semblables à un scénario en matière de droits de la personne où un document utilisé par l'enquêteur, mais qui n'a pas été demandé par la Commission, ne saurait être produit — Il n'y a pas deux étapes distinctes, savoir l'enquête et la décision, parce que l'art. 17(2) oblige le ministre (ou toute autre autorité responsable) à assumer un rôle de supervision sur l'enquête, non pas une simple participation passive.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire des rapports d'examen préalable, de leurs compléments, et des approbations accordées en vertu du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la protection des eaux navigables* (LPEN). Le

herein) holds extensive logging rights in the region in question, and has engaged in a long-term timber harvest planning process which identified the need for a major "haul road" to transport logs from the area where it has logging rights to its plant site. The construction of the new Mainline Road, involving the two bridges, was identified as the preferred option. The proponent applied for approval to construct two bridges, one over Prairie Creek and the other over Ram River, both "navigable waters". The application for approvals triggered a requirement for environmental assessment under the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA). Two separate environmental assessments were conducted. Screening Environmental Assessment Reports were approved and issued. Following the public consultations required by the CEAA, addenda to the Screening Environmental Assessment Reports were completed. Both reports and their addenda determined that the bridges were not likely to cause significant adverse environmental effects. The Canadian Coast Guard issued the approvals on behalf of the Minister of Fisheries and Oceans, who had assumed responsibility in respect of relevant portions of the Canadian Coast Guard effective April 1, 1995, apparently based on Order in Council P.C. 1995-527, which had been made pursuant to *Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act*. Section 2 thereof authorizes the Governor in Council to transfer any powers, duties or functions from one minister to another as well as to transfer the control or supervision of any portion of the public service from one department or portion of the public service to another. "Minister" is defined in the NWPA as the Minister of Transport.

The applicant, which was comprised mainly of rural Alberta residents living in the region in which Prairie Creek and Ram River are situated, was concerned that the proponent's proposal for extensive new forestry operations might adversely affect the environment. The applicant alleged that the bridges and a related road, known as the "Mainline Road", were integrally related to the new forestry operations.

Pursuant to a Court order, the respondents provided substantially more material than originally filed in the tribunal record. The Federal Court of Appeal subsequently dismissed the appeal from that order on the ground that it was moot. The respondents then raised the relevance of the additional documentation produced pursuant to that order.

The issues were: (1) whether the matter was properly before the Court; (2) whether the additional documentation produced pursuant to the Court order was relevant; (3)

promoteur (qui n'est pas partie à la présente instance) détient d'importants droits de coupe de bois dans la région en question, et il a enclenché un processus de planification à long terme de coupe de bois qui a permis d'identifier le besoin d'un «chemin d'exploitation» important pour transporter les billots de la région dans laquelle il est titulaire de droits de coupe jusqu'au site de son usine. La construction de la nouvelle Mainline Road, comprenant les deux ponts, a été identifiée comme l'option préférée. Le promoteur a demandé l'approbation nécessaire en vue de construire deux ponts, l'un enjambant le ruisseau Prairie Creek et l'autre au-dessus de la rivière Ram, deux «eaux navigables». La demande d'approbations a entraîné la mise en œuvre de l'exigence d'évaluation environnementale prévue par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE). Deux évaluations environnementales distinctes ont été effectuées. Les rapports d'examen préalable ont été approuvés et communiqués. Suivant les consultations publiques requises par la LCEE, des compléments ont été ajoutés aux rapports d'examen préalable. Les rapports et leurs compléments concluaient que les ponts n'étaient pas susceptibles de causer des effets environnementaux négatifs importants. La Garde côtière canadienne a délivré les approbations au nom du ministre des Pêches et des Océans, qui a pris charge de la responsabilité qui lui était conférée relativement aux parties pertinentes de la Garde côtière à compter du 1^{er} avril 1995, se fondant apparemment sur le décret C.P. 1995-527, qui avait été pris en vertu de la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attribution dans l'administration publique*. L'article 2 de cette loi permet au gouverneur en conseil de procéder à tout transfert d'attributions entre ministres, et de responsabilité à l'égard d'un secteur de l'administration publique entre ministères ou secteurs de l'administration publique. Le «ministre» est défini dans la LPEN comme étant le ministre des Transports.

La demanderesse, dont les membres sont en majeure partie des résidents ruraux de l'Alberta vivant dans la région dans laquelle le ruisseau Prairie Creek et la rivière Ram sont situés, craignait que les nouvelles opérations forestières à grande échelle proposées par le promoteur aient des répercussions sur l'environnement. La demanderesse a prétendu que les ponts et une route afférente, connue sous le nom de «Mainline Road», étaient entièrement liés aux nouvelles opérations forestières.

Conformément à une ordonnance de la Cour, les défendeurs ont fourni beaucoup plus de documentation que ce qui avait été déposé à l'origine dans le dossier de l'office. La Cour d'appel fédérale a par la suite rejeté l'appel interjeté contre cette ordonnance au motif qu'il était sans objet. Les défendeurs ont alors soulevé la question de la pertinence de la documentation supplémentaire produite en vertu de cette ordonnance.

Voici les questions en litige: 1) la demande avait-elle été déposée à bon droit devant la Cour?; 2) la documentation supplémentaire produite conformément à l'ordonnance de la

whether the approvals were void because they were issued by the wrong Minister; and (4) whether the environmental screening was conducted in accordance with law.

Held, the application should be allowed.

(1) The respondents urged that the application was improperly before the Court because it sought review of at least four separate decisions (the two reports, their addenda and the two approvals). The Screening Environmental Assessment Reports are very similar. The two bridges are designed to be integral elements of a single roadway. They result in virtually identical recommendations. The two approvals appear to have flowed from the Screening Environmental Assessment Reports. There was no evidence that any separate study or decision-making process was engaged in. This judicial review process was not impeded or rendered more complex by the fact that judicial review was sought of more than one decision. It was in the interests of justice that this matter be dealt with as a single application notwithstanding that it comprised multiple decisions that were so integrally interrelated.

(2) All of the material produced pursuant to the Court order was relevant and properly before the Court. The situation herein was not analogous to a human rights scenario where a document relied upon by the investigator in his report, but not called for by the Commission, was not subject to production as a document relied upon by the Commission in its decision. There is no distinct investigation and decision-making stage because CEEA, subsection 17(2), which states that no action under subsection 20(1) can be taken unless the responsible authority is satisfied that the delegated duty has been carried out in accordance with the CEEA, mandates that the Minister, or other responsible authority, take a supervisory role over the investigation, and not merely that of a passive recipient.

(3) P.C. 1995-527 did not transfer the powers, duties or functions of the "Minister", as defined, from the Minister of Transport to the Minister of Fisheries and Oceans. Rather, it transferred to the Department of Fisheries and Oceans the control and supervision of Canadian Coast Guard, with certain irrelevant exceptions. The Minister of Fisheries and Oceans has the management and direction of the Department of Fisheries and Oceans. The Minister of Fisheries and Oceans could have been empowered by the Governor in Council to make the authorizations under NWPA, subsection 5(1) by a transfer of powers, duties and functions from the Minister of Transport, but, for whatever reason, he or she was not. The issuance of the approvals on behalf of the Minister of Fisheries and Oceans was irregular. But to

Cour était-elle pertinente?; 3) les approbations étaient-elles nulles parce qu'elles n'avaient pas été accordées par le bon ministre?; 4) l'évaluation environnementale avait-elle été effectuée conformément à la loi?

Jugement: la demande doit être accueillie.

1) Les défendeurs ont soutenu que la demande avait été déposée à tort devant la Cour au motif qu'elle visait le contrôle d'au moins quatre décisions distinctes (les deux rapports, leurs compléments, et les deux approbations). Les deux rapports d'examen préalable se ressemblent beaucoup. Les deux ponts sont conçus pour faire partie intégrante d'une seule route. Les rapports en viennent pratiquement aux mêmes recommandations. Il apparaît que les deux approbations ont découlé des rapports d'examen préalable. Aucune preuve n'indiquait qu'une étude distincte ou qu'un processus de prise de décision ait eu lieu. La présente procédure de contrôle judiciaire n'a été ni entravée ni rendue plus complexe du fait que la demande de contrôle portait sur plus d'une décision. Il était dans l'intérêt de la justice que cette affaire soit traitée dans le cadre d'une seule demande, nonobstant le fait qu'elle comportait de nombreuses décisions liées les unes aux autres de façon tellement étroite.

2) L'ensemble des documents produits conformément à l'ordonnance étaient pertinents et la Cour en était saisi à bon droit. Les faits de l'espèce n'étaient pas semblables à un scénario qui pourrait se présenter en matière de droits de la personne, lorsqu'un document utilisé par l'enquêteur dans son rapport, mais qui n'a pas été demandé par la Commission, ne saurait faire l'objet d'une demande de production à titre de document utilisé par la Commission dans sa décision. Il n'y a pas deux étapes distinctes, savoir l'enquête et la décision, parce que le paragraphe 17(2), qui dispose que les mesures prévues au paragraphe 20(1) ne peuvent être prises que si l'autorité responsable est convaincue que les attributions déléguées ont été exercées conformément à la LCEE, oblige le ministre (ou toute autre autorité responsable) à assumer un rôle de supervision sur l'enquête, non pas une simple participation passive.

3) Le décret C.P. 1995-527 n'a pas transféré les pouvoirs, obligations ou fonctions du «ministre», tel que défini, du ministre des Transports au ministre des Pêches et des Océans. Il a plutôt transféré au ministère des Pêches et des Océans la responsabilité de la Garde côtière canadienne, à l'exception de certains secteurs non pertinents. Le ministre des Pêches et des Océans assume la direction et la gestion du ministère des Pêches et des Océans. Le gouverneur en conseil aurait pu conférer au ministre des Pêches et des Océans l'autorité nécessaire pour qu'il accorde les autorisations aux termes du paragraphe 5(1) de la LPEN, par un transfert de pouvoirs, d'obligations et de fonctions du ministre des Transports, mais, pour une raison inconnue, cela n'a pas été fait. La délivrance des approbations au nom

declare the issuance of the approvals void would not be in the interests of justice.

(4) A broad interpretation of the application of the CEAA was mandated, particularly when the preamble thereto and the purposes of the Act enunciated in section 4 are read together with other provisions of the Act.

In American case law, the independent utility of a proposed work or project appears to constitute a critical factor in determining its scope. While the concept of "independent utility" has not been directly reflected in Canadian case law, it is implicit in at least one case, and more directly in *The Canadian Environmental Assessment Act: Responsible Authority's Guide*. Since "responsible authorities" may be found in any department or agency of the government of Canada and beyond, the guide was published to achieve some degree of uniformity in the application of the CEAA, and its pronouncements should be accorded a reasonable degree of deference. The Guide indicates that other physical works or activities accessory to the principal project may be included as part of the scoped project. It also indicates that all relevant aspects of a physical work that are likely to be carried out must be included in the assessment. It appears to interpret the CEAA as extending the independent utility principle, on a mandatory basis, to defining the scope of the assessment, not merely the scope of the project. Thus a "generous interpretation" of the CEAA could lead a responsible authority into an examination of the environmental effects of related works and undertakings that, in themselves, might fall entirely outside the legislative competence of Parliament, a result clearly contemplated by subsection 12(4) and the definition of "jurisdiction" contained in CEAA, subsection 12(5).

CEAA, subsection 15(1) provides that the scope of the project in relation to which an environmental assessment is to be conducted shall be determined by the responsible authority. Subsection 15(2) makes it clear that a responsible authority has discretion as to whether or not to consider multiple projects as forming a single project. The responsible authority, the Canadian Coast Guard, Navigable Waters Protection Division, determined that the two bridges were not so closely related as to form a single project for purposes of the conduct of environmental assessments. Such a finding was reasonably open to it. There was no error in defining the projects subject to environmental review, specifically in not including within the scope of the bridge projects the road and the proposed forestry operations to which the bridges might be considered accessory. That was not, however, an end of the matter.

du ministre des Pêches et des Océans était irrégulière. Toutefois, il ne serait pas dans l'intérêt de la justice de déclarer la délivrance des approbations nulle.

4) Une interprétation large de la LCEE s'imposait, surtout lorsque son préambule et ses objectifs, tels que prévus à l'article 4, sont interprétés en corrélation avec les autres dispositions de la Loi.

La jurisprudence américaine considère que l'utilité propre d'un ouvrage ou d'un projet proposé constitue un facteur décisif dans la détermination de sa portée. Bien que ce concept d'«utilité propre» ne se retrouve pas explicitement dans la jurisprudence canadienne, il est implicite dans au moins une affaire, et plus directement dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale: Guide des autorités responsables*. Étant donné qu'on peut trouver des «autorités responsables» dans tout ministère ou organisme du gouvernement du Canada et ailleurs, le guide a été publié dans le but d'assurer un certain niveau d'uniformité dans l'application de la LCEE, et ses prescriptions devraient faire l'objet d'une certaine déférence. Le Guide indique que les ouvrages ou activités concrètes accessoires au projet principal peuvent faire partie de l'évaluation environnementale. Il indique également que tous les éléments significatifs d'un ouvrage qui sont susceptibles d'être entrepris doivent être inclus dans l'évaluation. Il semble interpréter la LCEE de manière à étendre, de façon obligatoire, la portée du principe de l'utilité propre non seulement à la définition de la portée du projet mais aussi à celle de l'évaluation. Ainsi, une «interprétation libérale» de la LCEE pourrait conduire une autorité responsable à analyser les effets environnementaux de travaux et d'entreprises liés qui, de par eux-mêmes, peuvent se trouver complètement à l'extérieur du champ de compétence législative du Parlement, résultat qui est manifestement visé par le paragraphe 12(4) et par la définition du terme «instance» figurant au paragraphe 12(5) de la LCEE.

Le paragraphe 15(1) de la LCEE prévoit que l'autorité responsable détermine la portée du projet à l'égard duquel l'évaluation environnementale doit être effectuée. Le paragraphe 15(2) prévoit explicitement qu'une autorité responsable jouit du pouvoir discrétionnaire de considérer ou non que plusieurs projets n'en forment qu'un seul. L'autorité responsable, soit la Division des programmes de protection des eaux navigables de la Garde côtière canadienne, a décidé que les deux ponts n'étaient pas liés assez étroitement pour être considérés comme un seul projet aux fins des évaluations environnementales. Elle pouvait raisonnablement en arriver à une telle conclusion. Il n'y a eu aucune erreur dans la qualification des projets assujettis à la demande de contrôle des évaluations environnementales, et, plus précisément, dans l'omission d'inclure dans la portée des projets de pont la route et les opérations forestières proposées, dont les ponts pourraient être considérés comme accessoires. Mais, cela n'a pas eu pour effet de clore l'affaire.

Subsection 15(3) requires the responsible authority, where a project is in relation to a physical work, to conduct the relevant environmental assessment in respect not merely of the project as defined but also in respect of every construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking in relation to the physical work that constitutes the project that is proposed by the proponent or that is, in the opinion of the responsible authority, “likely to be carried out [by any other than the proponent] in relation to [the physical work that constitutes the project]”. The construction of the road and the forestry operations were “proposed by the proponent”, not by some other person. Thus the responsible authority was obliged by subsection 15(3) to include within the scope of the environmental assessment the road, and perhaps the forestry operations, if they were “in relation to” the projects, i.e. the bridges and their related abutments. The responsible authority was without discretion. The discretion provided by the closing words of subsection 15(3) only comes into play where a proposed project is likely to be carried out in relation to the defined project by some other person. Subsection 15(3) clearly shows, on the facts of this case, that the responsible authority must apply the independent utility principle in the definition of the scope of the assessment.

Subsection 16(1) requires a responsible authority to include within an environmental screening the environmental effects that may occur in connection with the project as defined and also those that are likely to result from the project in combination with other projects or activities that have been or will be carried out. The construction of the road and the proponent’s proposed forestry operations will be carried out. Subsection 16(1) clearly reflects, on the facts of this case, an obligation on the part of the responsible authority to apply the independent utility principle in the definition of the scope of the assessment. The scope of the environmental assessments did not extend to the environmental effects of the road construction project, or to the environmental effects of that project and the forestry operations. The environmental assessments were deficient in two fundamental respects: (1) they were not conducted in respect of a construction or other undertaking, namely the Mainline Road, that was a construction or other undertaking “in relation to” the projects, as defined, and that was proposed by the proponent; (2) they failed to include consideration of the cumulative environmental effects likely to result from each project in combination with another project that had been or would be carried out, once again, the Mainline Road. These deficiencies were errors of law in the essential statutory preliminary steps to the issuance of the approvals under the NWPA. Against a standard of correctness, such errors justified the Court’s intervention.

Pursuant to the Government’s commitment, as set out in the preamble to the CEAA, to facilitate public participation in the environmental assessment of projects and to provide access to the information on which those environmental

Le paragraphe 15(3) oblige l’autorité responsable, lorsqu’un projet concerne un ouvrage, à effectuer l’évaluation environnementale pertinente non seulement du projet visé, mais aussi de toute opération, construction, exploitation, modification, désaffectation, fermeture ou autre liée à l’ouvrage qui constitue le projet proposé par le promoteur ou que l’autorité responsable estime «susceptible d’être réalisée [par toute personne autre que le promoteur] en liaison avec [l’ouvrage qui constitue le projet]». La construction de la route et les opérations forestières ont été «proposées par le promoteur», et non pas par un tiers. En conséquence, le paragraphe 15(3) obligeait l’autorité responsable à faire porter l’évaluation environnementale sur la route et peut-être sur les opérations forestières, dans la mesure où ces dernières étaient «en liaison avec» les projets, c’est-à-dire, les ponts et les culées afférentes. L’autorité responsable ne jouissait d’aucun pouvoir discrétionnaire. Le pouvoir discrétionnaire conféré par les derniers mots du paragraphe 15(3) n’entre en jeu que lorsqu’un projet proposé est susceptible d’être réalisé, en liaison avec le projet visé, par une autre personne. Le paragraphe 15(3) montre clairement, dans le cadre des faits de la présente affaire, que l’autorité responsable doit appliquer le principe de l’utilité propre dans l’analyse de la portée de l’évaluation.

Le paragraphe 16(1) oblige une autorité responsable à faire porter un examen préalable sur les effets environnementaux pouvant résulter du projet visé ainsi que sur ceux que sa réalisation, combinée à la réalisation d’autres projets ou activités, est susceptible de causer. La construction de la route et les opérations forestières proposées par le promoteur auront lieu. Le paragraphe 16(1) laisse clairement voir l’existence de l’obligation de l’autorité responsable d’appliquer le principe de l’utilité propre dans l’analyse de la portée de l’évaluation. La portée de l’évaluation environnementale ne s’étendait pas aux effets environnementaux du projet de construction de la route ni à ceux de ce projet et des opérations forestières. Les évaluations environnementales souffraient de deux lacunes fatales: 1) elles ne portaient pas sur une construction ou sur tout autre ouvrage, soit la Mainline Road, qui constituait une construction ou un autre ouvrage «lié» aux projets visés et qui avait été proposée par le promoteur; 2) elles ne portaient pas sur les effets environnementaux cumulatifs que leur réalisation, combinée à la réalisation d’un autre projet, soit la route déjà mentionnée, est susceptible de causer à l’environnement. Ces vices étaient des erreurs de droit, commises au cours des étapes préliminaires indispensables menant à la délivrance des approbations aux termes de la LPEN. En vertu de la norme de justesse, il s’agissait d’erreurs justifiant l’intervention de la Cour.

C’est en vertu de l’engagement du gouvernement énoncé dans le préambule de la LCEE, soit de favoriser la participation de la population à l’évaluation environnementale des projets et de fournir l’accès à l’information sur laquelle se

assessments are based, section 55 of the CEEA requires the establishment of a public registry in respect of every project for which an environmental assessment is conducted. Such registry is to be maintained from the commencement of the environmental assessment until any follow-up program in respect of the project is completed. The public registry herein was maintained at Sarnia, Ontario although the applicant's members resided in a remote area of the Alberta foothills. The requirement that the registry be established and operated in a manner to ensure convenient public access for the most concerned public had not been met. When the applicant requested copies, only some materials were provided. The applicant's representative was invited to make an application for the remaining materials under the *Access to Information Act*. Given that the materials were requested for the purpose of the public consultation provided for in CEEA, subsection 18(3) and that the period provided for such consultation was quite short, the recommendation to make use of the *Access to Information Act* procedures was completely inappropriate and not in keeping with the obligation under section 55 of the CEEA and the related commitment recited in the preamble to the CEEA. This failure on the part of the Minister of Fisheries and Oceans and his or her delegate constituted a further reviewable error in the procedure leading to the decisions here under review.

fonde cette évaluation, que l'article 55 de la LCEE exige la tenue d'un registre public relatif à chacun des projets pour lesquels une évaluation environnementale est effectuée. Ce registre doit être tenu dès le début de l'évaluation environnementale et jusqu'à ce que le programme de suivi soit terminé. En l'espèce, le registre public a été maintenu à Sarnia (Ontario) même si les membres de la demanderesse vivaient dans une région isolée, au pied des montagnes en Alberta. Il n'a pas été satisfait à l'exigence que le registre soit tenu et fonctionne de manière à assurer un accès facile pour les membres du public les plus touchés. Lorsque la demanderesse a demandé des copies, seulement certains documents lui ont été fournis. Il a été suggéré au représentant de la demanderesse de présenter une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir les documents manquants. Étant donné que les documents étaient demandés aux fins de la consultation publique prévue au paragraphe 18(3) de la LCEE et que la période allouée à cette fin était assez courte, la recommandation d'utiliser la procédure prévue par la *Loi sur l'accès à l'information* était totalement inappropriée et non conforme à l'obligation existante en vertu de l'article 55 de la LCEE et aux engagements énoncés dans son préambule. Cette omission de la part du ministre des Pêches et des Océans et de son délégué constituait une autre erreur susceptible de contrôle dans la procédure menant aux décisions faisant l'objet de la présente demande de contrôle.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1.
Canadian Environmental Assessment Act, S.C. 1992, c. 37, preamble, ss. 2(1) "environmental assessment", "environmental effect", "federal authority", "interested party", "project", "responsible authority", 4(a),(b),(b.1) (as enacted by S.C. 1994, c. 46, s. 1), (c),(d), 5(1), 11, 12(3),(4),(5) "jurisdiction", 14(a), 15(1),(2),(3), 16(1),(2),(3),(4), 17, 18(1),(2),(3), 20(1), 55(1),(2),(3),(4),(5),(6)(7), 59(f).
Department of Fisheries and Oceans Act, R.S.C., 1985, c. F-15.
Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order, SOR/84-467.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1(1) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 2(2), 1602(2) (as enacted by SOR/92-43, s. 19).
Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, R. 302.
Law List Regulations, SOR/94-636.
Navigable Waters Protection Act, R.S.C., 1985, c. N-22, ss. 2 "Minister", "navigable water", 3, 5.
Order Transferring from the Department of Transport to the Department of Fisheries and Oceans the Control and Supervision of the Canadian Coast Guard other Than the Harbours and Ports Directorate and the Regional Harbours and Ports Branches,

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467.
Décret transférant du ministère des Transport au ministère des Pêches et des Océans la responsabilité à l'égard de la Garde côtière canadienne à l'exception de la Direction des havres et des ports et les divisions régionales des havres et des ports, la Direction de la réglementation maritime, la Direction des inspections des navires et les divisions régionales des inspections des navires, TR/95-46.
Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, L.C. 1992, ch. 37, préambule, art. 2(1) «autorité fédérale», «autorité responsable», «effets environnementaux», «évaluation environnementale», «partie intéressée», «projet» (mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 18), 4a) (mod., *idem*, art. 19), b), b.1) (édicte par L.C. 1994, ch. 46, art. 1), c),d), 5(1), 11, 12(3),(4) (mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 20), (5) «instance», 14a), 15(1),(2),(3) (mod., *idem*, art. 21), 16(1) (mod., *idem*, art. 22), (2),(3),(4), 17, 18(1) (mod., *idem*, art. 23), (2) (mod., *idem*), (3), 20(1), 55(1),(2),(3) (mod., *idem*, art. 38), (4),(5),(6)(7), 59f).
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1(1) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).

the Marine Regulatory Directorate, and the Ship Inspection Directorate and the Regional Ship Inspection Branches, SI/95-46.

Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act, R.S.C., 1985, c. P-34, ss. 2, 3.

Loi sur la protection des eaux navigables, L.R.C. (1985), ch. N-22, art. 2 «eaux navigables», «ministre», 3, 5.

Loi sur le ministère des Pêches et des Océans, L.R.C. (1985), ch. F-15.

Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique, L.R.C. (1985), ch. P-34, art. 2, 3.

Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées, DORS/94-636.

Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663, Règles 2(2), 1602(2) (éditée par DORS/92-43, art. 19).

Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, Règle 302.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canada (Attorney General) v. Mossop, [1993] 1 S.C.R. 554; (1993), 100 D.L.R. (4th) 658; 13 Admin. L.R. (2d) 1; 46 C.C.E.L. 1; 17 C.H.R.R. D/349; 93 CLLC 17,006; 149 N.R.1; *Union of Nova Scotia Indians v. Canada (Attorney General)*, [1997] 1 F.C. 325; (1996), 22 C.E.L.R. (N.S.) 293; [1997] 4 C.N.L.R. 280; 122 F.T.R. 81 (T.D.); *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3; (1992), 88 D.L.R. (4th) 1; [1992] 2 W.W.R. 193; 84 Alta. L.R. (2d) 129; 3 Admin. L.R. (2d) 1; 7 C.E.L.R. (N.S.) 1; 132 N.R. 321; *Thomas v. Peterson*, 753 F.2d 754 (9th Cir. 1985); *Quebec (Attorney General) v. Canada (National Energy Board)*, [1994] 1 S.C.R. 159; (1994), 112 D.L.R. (4th) 129; 20 Admin. L.R. (2d) 79; 14 C.E.L.R. (N.S.) 1; [1994] 3 C.N.L.R. 49; 163 N.R. 241; *R. v. Hydro-Québec*, [1997] 3 S.C.R. 213; (1997), 151 D.L.R. (4th) 32; 118 C.C.C. (3d) 97; 24 C.E.L.R. (N.S.) 167; 9 C.R. (5th) 157; 217 N.R. 241.

DISTINGUISHED:

Canada (Human Rights Commission) v. Pathak, [1995] 2 F.C. 455; (1995), 180 N.R. 152 (C.A.).

CONSIDERED:

Alberta Wilderness Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans), [1997] F.C.J. No. 1666 (T.D.) (QL); *Friends of the West Country Assn. v. Canada (Minister of Fisheries & Oceans)* (1997), 23 C.E.L.R. (N.S.) 145; 130 F.T.R. 206 (F.C.T.D.); affd (1997), 25 C.E.L.R. (N.S.) 230 (F.C.A.).

REFERRED TO:

Alberta Wilderness Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans), [1998] F.C.J. No. 821 (T.D.) (QL).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Canada (Procureur général) c. Mossop, [1993] 1 R.C.S. 554; (1993), 100 D.L.R. (4th) 658; 13 Admin. L.R. (2d) 1; 46 C.C.E.L. 1; 17 C.H.R.R. D/349; 93 CLLC 17,006; 149 N.R.1; *Union of Nova Scotia Indians c. Canada (Procureur général)*, [1997] 1 C.F. 325; (1996), 22 C.E.L.R. (N.S.) 293; [1997] 4 C.N.L.R. 280; 122 F.T.R. 81 (1^{re} inst.); *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; (1992), 88 D.L.R. (4th) 1; [1992] 2 W.W.R. 193; 84 Alta. L.R. (2d) 129; 3 Admin. L.R. (2d) 1; 7 C.E.L.R. (N.S.) 1; 132 N.R. 321; *Thomas v. Peterson*, 753 F.2d 754 (9th Cir. 1985); *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1994] 1 R.C.S. 159; (1994), 112 D.L.R. (4th) 129; 20 Admin. L.R. (2d) 79; 14 C.E.L.R. (N.S.) 1; [1994] 3 C.N.L.R. 49; 163 N.R. 241; *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213; (1997), 151 D.L.R. (4th) 32; 118 C.C.C. (3d) 97; 24 C.E.L.R. (N.S.) 167; 9 C.R. (5th) 157; 217 N.R. 241.

DISTINCTION FAITE AVEC:

Canada (Commission des droits de la personne) c. Pathak, [1995] 2 C.F. 455; (1995), 180 N.R. 152 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Alberta Wilderness Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans), [1997] F.C.J. n° 1666 (1^{re} inst.) (QL); *Friends of the West Country Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)* (1997), 23 C.E.L.R. (N.S.) 145; 130 F.T.R. 206 (C.F. 1^{re} inst.); conf. par (1997), 25 C.E.L.R. (N.S.) 230 (C.A.F.).

DÉCISION CITÉE:

Alberta Wilderness Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans), [1998] F.C.J. n° 821 (1^{re} inst.) (QL).

AUTHORS CITED

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

APPLICATION for judicial review of Screening Environmental Assessment Reports, their addenda and approvals determining that the proposed construction of two bridges would not likely cause significant adverse environmental effects. Application allowed.

APPEARANCES:

Stewart A. G. Elgie and Jerry V. DeMarco for applicant.
Ursula M. Tauscher for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

Sierra Legal Defence Fund, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for order rendered in English by

GIBSON J.:

(1) BACKGROUND AND DECISIONS UNDER REVIEW

[1] Under cover of a letter dated December 13, 1995, Agra Earth & Environmental Limited, on behalf of Sunpine Forest Products Ltd., (the proponent), submitted to the Canadian Coast Guard, Navigable Waters Protection Division, an application for approval to construct two bridges, one over Prairie Creek and the other over Ram River, each of which is acknowledged to be a "navigable water" within the meaning assigned to that term in section 2 of the *Navigable Waters Protection Act*¹ (the NWPA). In the result, neither bridge could be built unless the bridge "and the site and plans thereof have been approved by the Minister, on such terms and conditions as the Minister deems fit, prior to commencement of con-

DOCTRINE

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

DEMANDE de contrôle judiciaire des rapports d'examen préalable, de leurs compléments, et des approbations concluant que la construction projetée de deux ponts n'était pas susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants. Demande accueillie.

ONT COMPARU:

Stewart A. G. Elgie et Jerry V. DeMarco pour la demanderesse.
Ursula M. Tauscher pour les défendeurs.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Sierra Legal Defence Fund, Toronto, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

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

LE JUGE GIBSON:

1) LE CONTEXTE ET LES DÉCISIONS FAISANT L'OBJET DU CONTRÔLE

[1] Au moyen d'une lettre datée du 13 décembre 1995, Agra Earth & Environmental Limited, agissant au nom de Sunpine Forest Products Ltd. (le promoteur), a soumis à la Division des programmes de protection des eaux navigables de la Garde côtière canadienne une demande d'approbation pour la construction de deux ponts, soit l'un au-dessus de Prairie Creek et l'autre au-dessus de la rivière Ram, toutes deux reconnues comme étant des «eaux navigables» au sens de l'article 2 de la *Loi sur la protection des eaux navigables*¹ (la LPEN). Ainsi, ni l'un ni l'autre pont ne pouvait être construit, à moins que le pont, «préalablement au début des travaux, et son emplacement et ses plans, n'aient été approuvés par le

struction”². The “Minister” is defined in section 2 of the NWPA to be the Minister of Transport. Subsection 5(1) of the NWPA is prescribed in the *Law List Regulations*³ enacted pursuant to section 59 of the *Canadian Environmental Assessment Act*⁴ (the CEAA). In the result, the application for approvals pursuant to subsection 5(1) of the NWPA to construct the two bridges triggered a requirement for environmental assessment under the CEAA.

[2] Two separate environmental assessments were conducted. Screening Environmental Assessment Reports were approved July 17, 1996 and issued the next day. Public consultations were then conducted as required by the CEAA. Following the public consultations, addenda to the Screening Environmental Assessment Reports were completed August 16, 1996. Both reports and their addenda determined that the bridges were not likely to cause significant adverse environmental effects. Thus, it was determined that the Canadian Coast Guard, on behalf of the “Minister”, was entitled to proceed with the issuance of approvals under subsection 5(1) of the NWPA. The approvals were issued August 17, 1996 on behalf of the Minister of Fisheries and Oceans.

[3] The applicant filed this application for judicial review on August 19, 1996 seeking review of the Screening Environmental Assessment Reports and their addenda and of the approvals issued under subsection 5(1) of the NWPA.

(2) THE PARTIES

[4] The applicant, The Friends of the West Country Association, is a non-profit organization, made up mainly of rural residents living in the vicinity of Strachan, Alberta, a small community in the Rocky Mountain foothills, west of Rocky Mountain House. The applicant alleges that many of its members actively hunt, hike, trap, fish and engage in other recreational activities in the region where they live, which is also the region in which Prairie Creek and the Ram River are situated. The applicant expresses

ministre selon les modalités qu’il juge à propos”². Le «ministre» est défini à l’article 2 de la LPEN comme étant le ministre des Transports. Le paragraphe 5(1) de la LPEN est désigné dans le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*³, pris en vertu de l’article 59 de la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale*⁴ (la LCEE). En conséquence, la demande d’obtention des approbations requises en vertu du paragraphe 5(1) de la LPEN pour la construction des deux ponts a entraîné la mise en œuvre de l’exigence d’évaluation environnementale prévue par la LCEE.

[2] Deux évaluations environnementales distinctes ont été effectuées. Les rapports d’examen préalable ont été approuvés le 17 juillet 1996 et communiqués le jour suivant. Des consultations publiques ont alors eu lieu, conformément à la LCEE. Suivant ces consultations, des compléments ont été ajoutés aux rapports d’examen préalable le 16 août 1996. Les rapports et leurs compléments concluaient que les ponts n’étaient pas susceptibles de causer des effets environnementaux négatifs importants. Il a donc été décidé que la Garde côtière canadienne pouvait, au nom du ministre, procéder à la délivrance des approbations visées au paragraphe 5(1) de la LPEN. Les approbations ont été délivrées le 17 août 1996 au nom du ministre des Pêches et des Océans.

[3] La demanderesse a, le 19 août 1996, déposé la présente demande de contrôle judiciaire, par laquelle elle demande le contrôle des rapports d’examen préalable et de leurs compléments et des approbations accordées en vertu du paragraphe 5(1) de la LPEN.

2) LES PARTIES

[4] La demanderesse, The Friends of the West Country Association, est un organisme sans but lucratif dont les membres sont, pour la majorité, des résidents ruraux vivant dans les environs de Strachan (Alberta), une petite communauté située au pied des montagnes Rocheuses, à l’ouest de Rocky Mountain House. La demanderesse allègue que plusieurs de ses membres chassent, font de la randonnée, du piégeage, pêchent et s’adonnent à d’autres activités récréatives dans la région où ils vivent, qui se trouve aussi à être

the concerns of its members, regarding a proposal for extensive new forestry operations by the proponent, that they fear might affect the environment and the quality of life in the region in which they live. The applicant alleges that the bridges and a related road, known as the "Mainline Road", are integrally related to the new forestry operations.

[5] The respondent, the Director, Marine Programs, Canadian Coast Guard, is the individual who "signed off" the Screening Environmental Assessment Reports and the related addenda. The approvals under subsection 5(1) of the NWPA were signed by or on behalf of the Regional Director, Central & Arctic Region, Canadian Coast Guard for the respondent Minister of Fisheries and Oceans.

[6] The proponent, though not a party to this application for judicial review, is vitally interested in its outcome. It apparently holds extensive logging rights in the region in question, known as the "West Country". It has engaged in a long-term timber harvest planning process which identified the need for a major "haul road" to transport logs from the area where it has logging rights to its Strachan plant site. In examining various road alternatives to meet its needs, the construction of the new Mainline Road, involving the two bridges in question, was identified as the preferred option. Thus, the application for permission under the NWPA to construct the two bridges followed.

(3) THE RELIEF SOUGHT

[7] In its memorandum of fact and law, the applicant refines the reliefs sought in its originating notice of motion to the following terms:

... an order:

la région dans laquelle Prairie Creek et la rivière Ram sont situées. La demanderesse fait valoir les inquiétudes de ses membres au sujet d'une proposition du promoteur quant à de nouvelles opérations forestières à grande échelle qui, craignent-ils, pourrait avoir des répercussions sur l'environnement et la qualité de vie dans la région dans laquelle ils vivent. La demanderesse prétend que les ponts et une route afférente, connue sous le nom de «Mainline Road», sont entièrement liés aux nouvelles opérations forestières.

[5] Le défendeur, soit le directeur des programmes maritimes à la Garde côtière canadienne, est la personne qui a «apposé sa signature en guise d'approbation» sur les rapports d'examen préalable et leurs compléments. Les approbations en vertu du paragraphe 5(1) de la LPEN ont été données au moyen d'une signature par le directeur régional, région centrale et arctique, de la Garde côtière canadienne, ou en son nom, pour l'autre défendeur, soit le ministre des Pêches et des Océans.

[6] Bien que le promoteur ne soit pas partie à la présente demande de contrôle judiciaire, l'issue de celle-ci revêt une importance capitale pour lui. Il semble détenir d'importants droits de coupe dans la région en question, qui est connue sous le nom de «West Country». Il a enclenché un processus de planification à long terme de coupe de bois qui a permis d'identifier le besoin d'un «chemin d'exploitation» important pour transporter les billots de la région dans laquelle il est titulaire de droits de coupe jusqu'au site de son usine de Strachan. Après analyse des divers choix de route possibles aux fins de satisfaire à ses besoins, il a préféré l'option de construire la nouvelle Mainline Road comprenant les deux ponts en question. La demande de permission pour la construction des deux ponts, qui a été présentée aux termes de la LPEN, en a donc résulté.

3) LES RÉPARATIONS DEMANDÉES

[7] Dans son mémoire des faits et du droit, la demanderesse a précisé ainsi les réparations demandées dans l'avis de requête introductive d'instance:

[TRANSDUCTION]

... une ordonnance:

- (a) That the decisions of the Director [Director, Marine Programs, Canadian Coast Guard] and MFO [Minister of Fisheries and Oceans] on July 18, 1996, August 16, 1996 and December 3, 1996 pursuant to section 20(1) of *CEAA*, that the proposed construction of the Prairie Creek and Ram River Bridges, and related undertakings is not likely to cause significant adverse environmental effects, be quashed or set aside;⁵
- (b) That the Screening Environmental Assessment Reports for the Prairie Creek and Ram River bridges, approved by the MFO and the Director on July 18, 1996, August 16, 1996 and December 3, 1996, be declared invalid or unlawful;
- (c) That the MFO be prohibited from issuing any approvals under the *NWPA* or any other enactment, that would authorize Sunpine to proceed with construction of the Prairie Creek or Ram River bridges or related undertakings until the requirements of the *CEAA* have been fully complied with;
- (d) That the decision by the MFO to issue approvals under *NWPA* to authorize Sunpine to proceed with construction of the Prairie Creek and Ram River bridges, and related undertakings, be quashed or set aside;
- (e) That the Director and the MFO (if it is the responsible Minister) be required to subject Sunpine's application for permission to construct the Prairie Creek and Ram River bridges, and related undertakings, to a full environmental assessment that complies with the requirements of *CEAA*, including the requirements in sections 15 and 16, before making any decisions under section 20(1) of *CEAA*, and before deciding whether to issue any permits under the *NWPA* or to otherwise approve the project in any way;
- (f) That the Director and the MFO (if it is the responsible Minister) be required to refer Sunpine's Prairie Creek and Ram River bridge proposals to a review panel under section 20(1)(c) of the *CEAA*; and
- (g) Such other order or orders as to the Court seems just.
- a) annulant les décisions du directeur [Directeur, Programmes maritimes, Garde côtière canadienne] et du MPO [Ministre des Pêches et des Océans] des 18 juillet, 16 août et 3 décembre 1996, rendues en vertu du paragraphe 20(1) de la *LCEE*, statuant que la construction projetée des ponts de Prairie Creek et de la rivière Ram et les travaux liés ne sont pas susceptibles d'entraîner des effets environnementaux importants⁵;
- b) invalidant ou déclarant illégaux les rapports d'examen préalable pour les ponts de Prairie Creek et de la rivière Ram qui ont été approuvés par le MPO et le directeur les 18 juillet, 16 août et 3 décembre 1996;
- c) interdisant au MPO d'accorder toute approbation, en vertu de la *LPEN* ou de tout autre texte législatif ou réglementaire, qui autoriserait Sunpine à procéder à la construction des ponts de Prairie Creek ou de la rivière Ram ou aux travaux liés jusqu'à ce que l'ensemble des exigences de la *LCEE* aient été respectées;
- d) annulant la décision du MPO d'accorder, en vertu de la *LPEN*, des approbations autorisant Sunpine à procéder à la construction des ponts de Prairie Creek et de la rivière Ram et aux travaux liés;
- e) obligeant le directeur et le MPO (s'il s'agit du ministre responsable) à soumettre à une évaluation environnementale exhaustive la demande de Sunpine d'obtenir la permission de construire les ponts de Prairie Creek et de la rivière Ram et d'effectuer les travaux liés, conformément aux exigences de la *LCEE*, dont les exigences prévues aux articles 15 et 16, avant de prendre quelque décision que ce soit aux termes du paragraphe 20(1) de la *LCEE*, et avant de décider de délivrer ou non tout permis aux termes de la *LPEN* ou d'approuver le projet de quelque façon que ce soit;
- f) obligeant le directeur et le MPO (s'il s'agit du ministre responsable) à renvoyer les propositions de Sunpine relatives aux ponts de Prairie Creek et de la rivière Ram à une commission aux termes de l'alinéa 20(1)c) de la *LCEE*; et
- g) Toute autre ordonnance que la Cour estime juste.

[8] Before the Court, counsel for the applicant abandoned the request for the relief set out in paragraph (c) quoted above. Further, counsel acknowledged that the reliefs set out in paragraphs (e) and (f) are in the alternative.

[8] À l'audience, l'avocat de la demanderesse s'est désisté de sa demande relativement à la mesure énoncée à l'alinéa c) susmentionné. De plus, il a reconnu que les réparations demandées aux alinéas e) et f) sont subsidiaires.

(4) THE ISSUES AND RELATED ANALYSIS

- (1) Preliminary, procedural and jurisdictional matters

(4) LES QUESTIONS EN LITIGE ET LEUR ANALYSE

- (1) Les questions préliminaires, d'ordre procédural et de compétence

(a) Single decision, order or other matter

a) Décision ou ordonnance unique ou toute autre question

[9] Counsel for the respondents urged that this application for judicial review is improperly before the Court in that it purports to seek review of at least four separate decisions:⁶ the decisions reflected in the two Screening Environmental Assessment Reports⁷ and their addenda and the two approvals under subsection 5(1) of the NWPA.

[9] L'avocate des défendeurs a soutenu que la présente demande de contrôle judiciaire a été déposée à tort auprès de la Cour au motif qu'elle visait au moins quatre décisions différentes⁶: les décisions figurant dans les deux rapports d'examen préalable⁷ et leurs compléments, et les deux approbations accordées aux termes du paragraphe 5(1) de la LPEN.

[10] The Screening Environmental Assessment Reports are, not surprisingly, very similar. They relate to two, two-lane, single span bridges over two relatively narrow and shallow waterways that are in relatively close proximity to one another. The two bridges are designed to be integral elements of a single roadway, the Mainline Road connecting the proponent's timber rights areas with the Strachan plant site. They result in virtually identical recommendations. As I read subsection 15(2) of the CEEA, the "responsible authority", here allegedly the Minister of Fisheries and Oceans, could have determined that the two "projects", the bridges, "are so closely related that they can be considered to form a single project." If such a determination had been made, and it was not on the facts of this matter, only one Screening Environmental Assessment Report, one recommendation and, arguably, one approval would have resulted.

[10] Les deux rapports d'examen préalable se ressemblent beaucoup, ce qui n'est pas surprenant. Ils ont trait à deux ponts à une travée, comprenant deux voies, qui passeraient au-dessus de deux voies navigables relativement étroites et peu profondes et relativement proches l'une de l'autre. Les deux ponts sont conçus pour faire partie intégrante d'une seule et unique route, soit la Mainline Road, reliant les zones de coupe de coupe du promoteur au site de l'usine de Strachan. Les rapports en viennent pratiquement aux mêmes recommandations. Si je comprends bien le paragraphe 15(2) de la LCEE, l'«autorité responsable», soit, prétendument, le ministre des Pêches et des Océans en l'espèce, aurait pu déterminer que les deux «projets», soit les ponts, «sont liés assez étroitement pour être considérés comme un seul projet». Si une telle détermination avait été faite, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, il en serait résulté seulement un rapport d'examen préalable, une recommandation et, possiblement, une seule approbation.

[11] The two approvals under subsection 5(1) of the NWPA appear to have flowed from the Screening Environmental Assessment Reports. There is no evidence before me that any separate study or decision-making process was engaged in. The dates of the approvals follow very shortly after the completion of the addenda to the Screening Environmental Assessment Reports.

[11] Il apparaît que les deux approbations accordées en vertu du paragraphe 5(1) de la LPEN ont découlé des rapports d'examen préalable. Aucune preuve ne m'indique qu'une étude distincte ou qu'un processus de prise de décision ait eu lieu. Les dates d'approbation suivent de très près l'achèvement des compléments de rapports d'examen préalable.

[12] Given the foregoing, I could find no ground, at the time of the hearing before me, for concluding that this judicial review process was in any way impeded or rendered more complex or intractable by reason of the fact that judicial review was sought of more than one decision. Indeed, if a number of separate judicial

[12] Vu ce qui précède, je n'ai pu trouver aucun motif à l'audition qui m'aurait permis de conclure que la présente procédure de contrôle judiciaire avait été entravée ou rendue plus complexe ou plus difficile à gérer, de quelque façon que ce soit, en raison du fait que la demande de contrôle portait sur plus d'une

review applications had been filed, the only practical course would have been to order that the separate applications be heard together on the basis of a single tribunal record. Equally, I would anticipate that, in such circumstances, the parties would also have each only filed one record, or if they had filed more, each would have been essentially identical. Accordingly, I concluded at the hearing before me that it would not have been in the interests of justice to break up this application. Indeed, to the contrary, I concluded that it was in the interests of justice that this matter be dealt with as a single application notwithstanding that it comprised multiple decisions that were so integrally interrelated. I emphasized to counsel that my decision in this regard turned purely on the facts of this matter.

(b) The tribunal record

[13] The tribunal record originally filed in this matter in accordance with the *Federal Court Rules*⁸ was a relatively thin document. The applicant understood the Canadian Coast Guard to have before it in its consideration of the proponent's proposals substantially more material. It applied to this Court for an order requiring that additional material be filed. By order dated May 7, 1997 [(1997), 23 C.E.L.R. (N.S.) 145], my colleague Mr. Justice Muldoon required the respondents to provide the applicant and the Registry of this Court with substantial additional material, duly certified, as more particularly described in his order. Mr. Justice Muldoon's order was appealed. It was not stayed pending the determination of the appeal. Thus, the material was provided and filed in accordance with the order.

[14] The Federal Court of Appeal [(1997), 25 C.E.L.R. (N.S.) 230] dismissed the appeal from Mr. Justice Muldoon's order on the basis that, since the material had been provided and filed in accordance with the order of Mr. Justice Muldoon, the appeal was moot. In related reasons, Strayer J.A. wrote [at page 231]:

In dismissing the appeal we take no position on the correctness of the decision under appeal. Further, our

décision. D'ailleurs, si plusieurs demandes de contrôle judiciaire distinctes avaient été déposées, la seule façon logique de procéder aurait été d'ordonner la tenue d'une audition conjointe des différentes demandes à partir d'un seul dossier de l'office. De même, je me serais attendu que, dans de telles circonstances, les parties n'auraient déposé qu'un seul dossier ou que, si elles en avaient déposé plus d'un, ils auraient été, à toutes fins utiles, identiques. À l'audition, j'ai donc conclu qu'il n'aurait pas été dans l'intérêt de la justice de diviser la présente demande. Je suis plutôt parvenu à la conclusion contraire, soit qu'il était dans l'intérêt de la justice que cette affaire soit traitée dans le cadre d'une seule demande, nonobstant le fait qu'elle comportait de nombreuses décisions liées les unes aux autres de façon tellement étroite. J'ai bien fait comprendre aux avocats que ma décision à cet égard découlait uniquement des faits de la présente affaire.

b) Le dossier de l'office

[13] Le dossier de l'office déposé à l'origine en l'instance en vertu des *Règles de la Cour fédérale*⁸ était un document assez mince. La demanderesse a réalisé que la Garde côtière canadienne disposait de beaucoup plus de documentation lors de l'analyse des propositions du promoteur. Elle a présenté à la Cour une demande d'ordonnance enjoignant la production de documentation supplémentaire. Par ordonnance datée du 7 mai 1997 [(1997), 23 C.E.L.R. (N.S.) 145], mon collègue le juge Muldoon a ordonné aux défendeurs de fournir à la demanderesse et au greffe de la Cour de la documentation supplémentaire, dûment certifiée, celle-ci étant décrite plus en détail dans son ordonnance. Cette dernière a été portée en appel, mais elle n'a pas été suspendue en attendant l'issue de l'appel, de sorte que la documentation a été fournie et produite en conformité avec ses dispositions.

[14] La Cour d'appel fédérale [(1997), 25 C.E.L.R. (N.S.) 230] a rejeté l'appel de l'ordonnance rendue par le juge Muldoon au motif que, étant donné que la documentation avait été fournie et déposée conformément à cette ordonnance, l'appel était sans objet. Dans des motifs connexes, le juge Strayer, J.C.A. a écrit [à la page 231]:

Nous rejetons l'appel sans nous prononcer sur le bien-fondé de la décision portée en appel. De plus, notre décision

decision should not be taken to affect the right or obligation of the motions judge who hears the judicial review to determine which decisions are subject to review and which documents are relevant for the review of those decisions. [Emphasis added.]

[15] Thus, counsel for the respondents raised before me the relevance of the additional documentation produced pursuant to Mr. Justice Muldoon's order. That material was much more extensive than the original tribunal record provided. It included, perhaps most importantly, the application submitted on behalf of the proponent for approval to construct the bridges here at issue.

[16] Counsel acknowledged that officers of the Canadian Coast Guard who conducted the environmental screening had before them much more material than was in the tribunal record filed, including all of the material provided to the Court in response to the order of Mr. Justice Muldoon. She referred me to *Canada (Human Rights Commission) v. Pathak*⁹ where Mr. Justice MacGuigan wrote:

Only the report of the investigator and the representations of the parties are necessary matter for the Commission's decision. Anything else is in the discretion of the Commission. If the Commission, therefore, elects not to call for some document, that document cannot be said to be before it in its decision-making phase, as opposed to its investigative phase. It is therefore not subject to production as a document relied upon by the Commission in its decision, although it may well have been relied upon by the investigator in his report. These are two different moments of the Commission's life, distinct moments not to be obliterated by a legal fiction.

[17] The same authority was cited before Mr. Justice Muldoon and in his reasons for decision. Following the citation, he wrote [at page 156]:

The respondents' submission is that the case at bar is analogous to a Human Rights Commission scenario because subsection 20(1) of the CEAA states: "The responsible authority shall take one of the following courses of action in respect of a project after taking into consideration the screening report and any comments filed pursuant to subsection 18(3)". That submission must be rejected by virtue of subsection 17(2) of the CEAA . . . which states

ne devrait pas être considérée comme une décision modifiant le droit ou l'obligation du juge des requêtes qui entend le contrôle judiciaire de décider quelles décisions font l'objet d'un contrôle et quels documents sont pertinents pour le contrôle de ces décisions. [Non souligné dans l'original.]

[15] Aussi, l'avocate des défendeurs a soulevé à l'audience la question de la pertinence de la documentation supplémentaire produite en vertu de l'ordonnance du juge Muldoon. Cette documentation contenait beaucoup plus de documents que le dossier de l'office qui avait été produit au départ. Elle contenait surtout la demande soumise au nom du promoteur pour l'approbation de la construction des ponts dont il est question en l'espèce.

[16] L'avocate a reconnu que les fonctionnaires de la Garde côtière canadienne qui ont effectué l'examen préalable disposaient de beaucoup plus de documents, dont l'ensemble de la documentation fournie à la Cour en réponse à l'ordonnance du juge Muldoon, que ce que comprenait le dossier de l'office qui avait été produit. Elle a invoqué l'arrêt *Canada (Commission des droits de la personne) c. Pathak*⁹, dans lequel le juge MacGuigan, J.C.A. a écrit:

Seuls le rapport de l'enquêteur et les observations des parties sont nécessaires pour la décision de la Commission. Tout le reste est laissé au bon plaisir de la Commission. Si la Commission choisit donc de ne pas demander tel ou tel document, alors on ne peut dire que ce document se trouve devant la Commission à l'étape de la décision, par opposition à l'étape de l'enquête. Ledit document ne saurait donc faire l'objet d'une demande de production à titre de document utilisé par la Commission dans sa décision, même s'il a fort bien pu être utilisé par l'enquêteur dans son rapport. Ce sont là deux moments différents de la vie de la Commission, des moments distincts qui ne sauraient être confondus par l'effet d'une fiction juridique.

[17] Le même arrêt a été cité devant le juge Muldoon et dans ses motifs de décision. Suivant la référence, il a écrit [à la page 156]:

Les intimés font valoir que l'espèce est semblable à un scénario qui pourrait se présenter devant la Commission des droits de la personne parce que le paragraphe 20(1) de la LCEE dispose comme suit: «L'autorité responsable prend l'une des mesures suivantes, après avoir pris en compte le rapport d'examen préalable et les observations reçues aux termes du paragraphe 18(3)». Cet argument doit être rejeté au vu du paragraphe 17(2) de la LCEE . . . qui dispose

that no action under subsection 20(1) can be taken unless the responsible authority is satisfied that the delegated duty has been carried out in accordance with the CEAA. There is no distinct investigation and decision-making stage, because subsection 17(2) of the CEAA mandates that the Minister (or other responsible authority) take a supervisory role over the investigation, and not merely that of a passive recipient.

[18] I concur with the analysis of my colleague. I conclude that all of the material produced in accordance with the order of Mr. Justice Muldoon was relevant and properly before me on this application for judicial review.

- (c) The authority of the decision maker under the *Navigable Waters Protection Act*

[19] As indicated earlier in these reasons, the “Minister” as defined in the NWPA is the Minister of Transport; it is he or she who is authorized to issue approvals under subsection 5(1) of that Act. However, on the evidence before me, the approvals under subsection 5(1) of the NWPA were issued on behalf of the Minister of Fisheries and Oceans. That action was apparently taken on the strength of Order in Council P.C. 1995-527, dated March 28, 1995 [SI/95-46], enacted by the Governor General in Council pursuant to the *Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act*.¹⁰ Section 2 of the *Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act* authorizes the Governor in Council to transfer “any powers, duties or functions . . . from one minister to another” as well as to transfer “the control or supervision of any portion of the public service . . . from one department or portion of the public service to another”.

[20] P.C. 1995-527 did not purport to transfer the powers, duties or functions of the “Minister”, as defined, from the Minister of Transport to the Minister of Fisheries and Oceans as it would appear it could have. Rather, the Order in Council transferred to the Department of Fisheries and Oceans “the control and supervision of that portion of the public service in the Department of Transport known as the Canadian Coast

qu’aucune des mesures prévues au paragraphe 20(1) ne peut être prise que si l’autorité responsable est convaincue que les attributions déléguées ont été exercées conformément à la LCEE. Il n’y a pas deux étapes distinctes, savoir l’enquête et la décision, parce que le paragraphe 17(2) de la LCEE oblige le ministre (ou toute autre autorité responsable) à assumer un rôle de supervision sur l’enquête, non pas une simple participation passive.

[18] Je souscris à l’analyse de mon collègue. Je conclus que l’ensemble des documents produits conformément à l’ordonnance du juge Muldoon étaient pertinents et que j’en étais saisi à bon droit lors de l’audition de la présente demande de contrôle judiciaire.

- c) Le pouvoir du décisionnaire en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*

[19] Comme il a été mentionné précédemment dans les présents motifs, le «ministre», tel que défini dans la LPEN, est le ministre des Transports; c’est lui qui autorise la délivrance des approbations aux termes du paragraphe 5(1) de cette Loi. Toutefois, la preuve dont je dispose indique que les approbations délivrées en vertu du paragraphe 5(1) de la LPEN l’ont été au nom du ministre des Pêches et des Océans. Cette action a apparemment été fondée sur le décret C.P. 1995-527 [TR/95-46], en date du 28 mars 1995, adopté par le gouverneur général en conseil en vertu de la *Loi sur les restructurations et les transferts d’attributions dans l’administration publique*¹⁰. L’article 2 de la *Loi sur les restructurations et les transferts d’attributions dans l’administration publique* permet au gouverneur en conseil de procéder à tout transfert «d’attributions . . . entre ministres» et «de responsabilité à l’égard d’un secteur de l’administration publique . . . entre ministères ou secteurs de l’administration publique».

[20] Le décret C.P. 1995-527 ne visait pas à transférer les pouvoirs, les obligations ou les fonctions du «ministre», tel que défini, du ministre des Transports au ministre des Pêches et des Océans, comme il semble que cela aurait pu être le cas. Le décret a plutôt transféré au ministère des Pêches et des Océans «la responsabilité à l’égard du secteur de l’administration publique connu sous le nom de Garde côtière

Guard,” other than certain portions of the Coast Guard that are not relevant here. By virtue of the *Department of Fisheries and Oceans Act*,¹¹ the Minister of Fisheries and Oceans “has the management and direction” of the Department of Fisheries and Oceans.

[21] Thus, it is alleged on behalf of the respondents, pursuant to the Order in Council, the Minister of Fisheries and Oceans assumed responsibility for the portions of the Canadian Coast Guard relevant to the purposes of this matter and, implicitly at least, was substituted for the Minister of Transport as the Minister designated for the purposes of subsection 5(1) of the NWPA.

[22] Mr. Justice Muldoon, in his reasons referred to earlier, casts serious doubt on the efficacy for the purposes of this matter of the action of the Governor in Council. While acknowledging that [at page 155]:

When the validity of an administrative decision is challenged on the grounds that it is *ultra vires*, it is the Court at the judicial review hearing which will decide whether this is in fact so. The effect of such a fundamental procedural defect is beyond the issue now before the Court, . . .

Mr. Justice Muldoon nonetheless opined [at page 153]:

At the time of the assessment the Minister of Fisheries and Oceans did not have and presently still does not have the power to issue approvals under the NWPA or delegate his authority to issue such approvals to the Canadian Coast Guard.

He went on [at page 154]:

The fact that the Minister of Fisheries and Oceans has the power under section 3 of the *Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act* to “carry out the respective powers that formerly belonged to or were to be carried out by the Minister . . . from whom or which the power, duty, function, control or supervision is so transferred” does not mean that the Minister of Fisheries and Oceans has the power under the NWPA to grant an authorization. The order-in-council did not amend the NWPA. The effect of the order-in-council made pursuant to the *Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act* is that the Minister of Fisheries and Oceans has all powers formerly within the purview of the Minister of Transport to adminis-

canadienne qui fait partie du ministère des Transports» à l’exception de certains secteurs de la Garde côtière qui ne sont pas pertinents en l’espèce. En vertu de la *Loi sur le ministère des Pêches et des Océans*¹¹, le ministre des Pêches et des Océans «assure la direction et la gestion» du ministère des Pêches et des Océans.

[21] Ainsi, les défendeurs prétendent qu’en vertu du décret, le ministre des Pêches et des Océans a pris en charge la responsabilité pour les parties de la Garde côtière canadienne pertinentes aux fins de la présente affaire et qu’au moins implicitement, il a été substitué au ministre des Transports en tant que ministre désigné pour l’application du paragraphe 5(1) de la LPEN.

[22] Dans ses motifs précités, le juge Muldoon a émis de sérieux doutes sur l’efficacité, aux fins de la présente affaire, de l’acte du gouverneur en conseil. Bien que reconnaissant que [à la page 155]:

Quand la validité d’une décision administrative est contestée au motif qu’elle est *ultra vires*, c’est à la Cour qui entend la demande de contrôle judiciaire qu’il incombe de se prononcer sur cette question. L’effet d’un vice procédural aussi fondamental dépasse le cadre de la question dont la Cour est actuellement saisie, . . .

Le juge Muldoon n’en a pas moins émis l’opinion suivante [à la page 153]:

Au moment où l’évaluation a été faite, le ministre des Pêches et Océans n’avait pas et n’a toujours pas le pouvoir de donner des autorisations en vertu de la LPEN ou de déléguer son pouvoir d’accorder de telles autorisations à la Garde côtière canadienne.

Il a poursuivi en disant que [à la page 154]:

Le fait que le ministre des Pêches et Océans a, en vertu de l’article 3 de la *Loi sur les restructurations et les transferts d’attributions dans l’administration publique*, «le plein exercice des pouvoirs et fonctions dévolus à [ses] prédécesseurs» ne signifie pas que le ministre des Pêches et Océans a le pouvoir, en vertu de la LPEN, d’accorder une autorisation. Le décret n’a pas modifié la LPEN. Le décret adopté en vertu de la *Loi sur les restructurations et les transferts d’attributions dans l’administration publique* a pour effet de transférer au ministre des Pêches et Océans tous les pouvoirs qui étaient auparavant dévolus au ministre des Transports relativement à l’administration de la Garde côtière. La LPEN stipule que c’est le ministre des Transports, et non le

ter the Coast Guard. The NWPA stipulates that the Minister of Transport, not the Minister of Fisheries and Oceans, makes the authorizations. The Minister of Transport can delegate this to anybody, and not necessarily to the Coast Guard. (So, too, can the Minister of Fisheries and Oceans but only after the Act is amended, if ever.) How the Minister of Fisheries and Oceans was ever involved in the first place remains a mystery.

[23] Counsel for the applicant urged that I should adopt the position of my colleague and find the approvals under the NWPA to be simply void because they were issued on behalf of the wrong Minister.

[24] The Minister of Fisheries and Oceans assumed responsibility in respect of the relevant portions of the Coast Guard effective April 1, 1995. The responsibility for conducting the environmental screening in respect of the two bridges was delegated to the Coast Guard after that day. That responsibility was carried out, reports with respect to the screening and public consultation results formulated and, in the result, recommendations were made by the Coast Guard for the issuance of approvals under subsection 5(1) of the NWPA. These recommendations were made to the delegate of the Minister responsible for the relevant portions of the Coast Guard. That Minister, I conclude, could have been empowered by the Governor in Council to, in the words of Mr. Justice Muldoon, “make[s] the authorizations” under subsection 5(1) of the *Navigable Waters Protection Act* by a transfer of powers, duties and functions from the Minister of Transport. But, for whatever reason, he or she was not. Thus, I am in agreement with Mr. Justice Muldoon to this extent: that the issuance of the approvals on behalf of the Minister of Fisheries and Oceans was irregular.

[25] Nevertheless, I decline the suggestion that I should go further and decide this application on this highly technical ground which would be the result if I were to find the issuance of the approvals to be, in the result, void. I make no such finding. To do so, in my opinion, would not be in the interests of justice. The applicant and the proponent are, I conclude, entitled to a decision from this Court as to whether the

ministre des Pêches et Océans, qui accorde les autorisations. Le ministre des Transports peut déléguer ces pouvoirs à n'importe qui, et pas nécessairement à la Garde côtière. (Le ministre des Pêches et Océans le pourra également, mais uniquement après que la loi aura été modifiée, si tant est qu'elle l'est.) La manière dont le ministre des Pêches et Océans a pu être impliqué dans cette affaire demeure pour la Cour un mystère.

[23] L'avocat de la demanderesse a soutenu que je devrais adopter la position de mon collègue et juger que les approbations accordées en vertu de la LPEN sont carrément nulles car elles n'ont pas été accordées au nom du bon ministre.

[24] Le ministre des Pêches et des Océans a pris charge de la responsabilité qui lui était conférée relativement aux parties pertinentes de la Garde côtière à compter du 1^{er} avril 1995. La responsabilité de la tenue de l'examen préalable quant aux deux ponts a été déléguée à la Garde côtière après cette date. La Garde côtière s'est acquittée de cette responsabilité, a présenté des rapports sur l'examen préalable et sur les résultats de la consultation publique et a ensuite recommandé la délivrance d'approbations aux termes du paragraphe 5(1) de la LPEN. Ces recommandations ont été faites au délégué du ministre responsable pour les parties pertinentes de la Garde côtière. Je conclus que le gouverneur en conseil aurait pu conférer à ce ministre l'autorité nécessaire pour qu'il (selon les termes utilisés par le juge Muldoon) «accorde les autorisations» aux termes du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, par un transfert de pouvoirs, d'obligations et de fonctions du ministre des Transports. Mais, pour une raison que j'ignore, cela n'a pas été fait. Je partage donc l'opinion du juge Muldoon dans la mesure suivante: que la délivrance des approbations au nom du ministre des Pêches et des Océans était irrégulière.

[25] Néanmoins, je rejette la suggestion que je devrais aller aussi loin que de trancher la présente demande en me fondant sur ce motif hautement technique, ce qui serait le cas si je devais conclure que la délivrance des approbations était, en fin de compte, nulle. Je refuse de conclure en ce sens. J'estime qu'il ne serait pas dans l'intérêt de la justice de le faire. Je conclus que la demanderesse et le promoteur ont droit

environmental screening that is at the base of this application was conducted in accordance with law.

(2) Standard of Review

[26] Counsel for the applicant framed the substantive issues regarding the environmental screening reports in terms of failure on the part of the responsible authority to comply with statutory duties placed upon it by the CEAA. Thus, he urged, the issues were issues of statutory interpretation regarding the nature or scope of the statutory duties in question. On this basis, he referred me to *Canada (Attorney General) v. Mossop*¹² where Chief Justice Lamer wrote:

The question before the Court in this case is one of statutory interpretation: it is therefore a question of law. The appellant argued that, nevertheless, the Federal Court of Appeal should have exercised judicial restraint and upheld the Tribunal's decision. Absent a privative clause, the courts have shown curial deference *vis-à-vis* certain specialized tribunals when interpreting their own Act. The question is therefore whether a tribunal set up under the *CHRA* [the Canadian Human Rights Act] is such a body. On this point, this court, my colleague L'Heureux-Dubé J. dissenting, just a few months ago, in *Zurich Insurance Co. v. Ontario (Human Rights Commission)* . . . found that such a board does not have the kind of expertise that should enjoy curial deference on matters other than findings of fact:

In spite of the ability to overturn decisions of the Board on findings of fact, this Court has indicated that some curial deference will apply even to cases without privative clauses to reflect the principle of the specialization of duties While curial deference will apply to findings of fact, which the Board of Inquiry may have been in a better position to determine, such deference will not apply to findings of law in which the Board has no particular expertise.

It seems to me that this should have put the matter to rest. But if any additional reasons need be given for our having come to that conclusion, I would adopt in that regard the reasons of my colleague Justice La Forest in this case. [Citations omitted.]

Mr. Justice La Forest, in concurring reasons, wrote at page 585:

à une décision de la Cour sur la question de savoir si l'examen préalable sur lequel se fonde la présente demande a été effectué conformément à la loi.

(2) La norme de contrôle

[26] L'avocat de la demanderesse a présenté les questions de fond concernant les rapports d'examen préalable en termes d'omission de la part de l'autorité responsable de se conformer aux obligations légales qui lui sont imposées par la LCEE. Il a donc soutenu que ces questions relevaient de l'interprétation législative de la nature ou de la portée de ces obligations légales. À l'appui de son argumentation, il a invoqué l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Mossop*¹², dans lequel le juge en chef Lamer a écrit:

Nous sommes saisis en l'espèce d'une question d'interprétation des lois; il s'agit donc d'une question de droit. L'appelante a soutenu que, néanmoins, la Cour d'appel fédérale aurait dû faire preuve de retenue judiciaire et maintenir la décision du Tribunal. En l'absence d'une clause privative, les cours de justice ont fait montre de retenue judiciaire à l'égard de certains tribunaux spécialisés lorsqu'ils interprètent leur propre loi. Il nous faut donc déterminer si un tribunal constitué en vertu de la *LCDP* est un organisme de ce genre. Sur ce point, notre Cour, ma collègue le juge L'Heureux-Dubé étant dissidente, a conclu il y a quelques mois, dans l'arrêt *Zurich Insurance Co. c. Ontario (Commission des droits de la personne)* . . . qu'un tel organisme n'a pas le genre d'expertise qui appelle une retenue judiciaire sur des questions autres que des conclusions de fait:

Malgré la possibilité d'infirmer les décisions de la commission relativement aux conclusions de fait, notre Cour a indiqué qu'un certain degré de retenue judiciaire est requis même dans les cas où il n'existe pas de clause privative afin de tenir compte du principe de la spécialisation des fonctions . . . Bien que le principe de la retenue judiciaire s'applique aux conclusions de fait, que la commission pouvait être en meilleure position de trancher, il ne s'applique pas relativement aux conclusions de droit qui ne relèvent pas de son champ d'expertise particulier.

À mon avis, cela aurait dû régler la question. Toutefois, s'il faut donner d'autres raisons pour lesquelles nous en sommes arrivés à cette conclusion, j'adopterais à cet égard les motifs de mon collègue, le juge La Forest, en l'espèce. [Références omises.]

Le juge La Forest, souscrivant à ces motifs, a écrit à la page 585:

The superior expertise of a human rights tribunal relates to fact-finding and adjudication in a human rights context. It does not extend to general questions of law such as the one at issue in this case. These are ultimately matters within the province of the judiciary and involve concepts of statutory interpretation and general legal reasoning which the courts must be supposed competent to perform. The courts cannot abdicate this duty to the tribunal. They must, therefore, review the tribunal's decisions on questions of this kind on the basis of correctness, not on a standard of reasonability.

[27] Counsel for the respondents urged that the substantive issues before me were not questions of statutory interpretation and therefore questions of law, but rather were questions of review of reports made in the exercise of judgment, on the basis of wide discretion, and therefore the standard of review should be one of patent unreasonableness. She referred to the reasons of my colleague Mr. Justice MacKay in *Union of Nova Scotia Indians v. Canada (Attorney General)*¹³ where he wrote at pages 348-349:

Yet it must be remembered that the decision of the Ministers under the CEAA is not a scientific decision; it is a decision made in the exercise of judgment that takes into account appropriate scientific, economic, political and social considerations. In *Alberta Wilderness Assn. v. Express Pipelines Ltd.* . . . the Court of Appeal described the process under CEAA as follows . . . :

No information about the probable future effects of a project can ever be complete or exclude all possible future outcomes . . . the principal criterion set by the statute is the "significance" of the environmental effects of the project: that is not a fixed or wholly objective standard and contains a large measure of opinion and judgment. Reasonable people can and do disagree about the adequacy and completeness of evidence which forecasts future results and about the significance of such results without thereby raising questions of law.

The very nature of the decision means that in judicial review proceedings, the Court must inevitably defer to the statutory decision maker, unless persuaded that the decision is patently unreasonable, in the sense that it cannot

L'expertise supérieure d'un tribunal des droits de la personne porte sur l'appréciation des faits et sur les décisions dans un contexte de droits de la personne. Cette expertise ne s'étend pas aux questions générales de droit comme celle qui est soulevée en l'espèce. Ces questions relèvent de la compétence des cours de justice et font appel à des concepts d'interprétation des lois et à un raisonnement juridique général, qui sont censés relever de la compétence des cours de justice. Ces dernières ne peuvent renoncer à ce rôle en faveur du tribunal administratif. Elles doivent donc examiner les décisions du tribunal sur des questions de ce genre du point de vue de leur justesse et non en fonction de leur caractère raisonnable.

[27] L'avocate des défendeurs a soutenu que les questions de fond dont j'étais saisi n'étaient pas des questions d'interprétation législative, et ne constituaient donc pas des questions de droit, mais qu'elles étaient plutôt des questions liées au contrôle de rapports faits selon le bon jugement, dans le cadre d'un large pouvoir discrétionnaire, et que la norme de contrôle devrait donc être celle du caractère manifestement déraisonnable. Elle a fait référence aux motifs de mon collègue, le juge MacKay, dans la décision *Union of Nova Scotia Indians c. Canada (Procureur général)*¹³, dans laquelle il a écrit, aux pages 348 et 349:

Il faut toutefois se souvenir que la décision que prennent les ministres en vertu de la LCEE n'est pas de nature scientifique. Il s'agit d'un exercice de jugement qui tient compte de questions scientifiques, économiques, politiques et sociales appropriées. Dans l'arrêt *Alberta Wilderness Assn. c. Express Pipelines Ltd.* . . . la Cour d'appel a décrit en ces termes le processus que prévoit la LCEE . . . :

Aucun élément d'information portant sur les effets futurs probables d'un projet ne saurait jamais être complet ou exclure toutes les conséquences possibles . . . le principal critère établi par la loi est l'«importance» des effets environnementaux du projet. Il ne s'agit pas là d'un critère entièrement fixe ou objectif; il fait largement appel au jugement et à l'opinion de la commission. Des personnes raisonnables peuvent ne pas être du même avis—et ne le sont effectivement pas—sur la question de savoir si des éléments de preuve qui prévoient certaines répercussions à venir sont suffisants et exhaustifs et sur l'importance de ces répercussions sans soulever par le fait même des questions de droit.

La nature même de la décision signifie que, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, la Cour doit forcément s'en remettre au décisionnaire habilité par la loi, à moins d'être convaincue que la décision est manifestement déraisonnable,

rationality be justified in light of all the information available to the decision maker at the time of the decision. So long as there is information on which the decision could be rationally based, the Court will not intervene. [Citations omitted.]

[28] The decisions cited before me are not in the least incompatible. To the extent that the substantive issues before me are questions of law, whether as to jurisdiction or as to interpretation of statutory authority, the standard of review that I will apply is correctness. To the extent that they relate to the exercise of discretion by the responsible authority, the standard of review that I will apply is that of reasonableness.

(3) Substantive Matters

(a) General principles

[29] In *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*,¹⁴ Mr. Justice La Forest wrote:

The protection of the environment has become one of the major challenges of our time. To respond to this challenge, governments and international organizations have been engaged in the creation of a wide variety of legislative schemes and administrative structures. In Canada, both the federal and provincial governments have established Departments of the Environment, which have been in place for about 20 years. More recently, however, it was realized that a department of environment was one among many other departments, many of which pursued policies that came into conflict with its goals. Accordingly, at the federal level steps were taken to give a central role to that department, and to expand the role of other government departments and agencies so as to ensure that they took account of environmental concerns in taking decisions that could have an environmental impact.

He continued at pages 40-41:

A broad interpretation of the application of the *Guidelines Order*¹⁵ is consistent with the objectives stated in both the Order itself and its parent legislation—to make environmental impact assessment an essential component of federal decision making. A similar approach has been followed in the United States with respect to the *National Environmental Policy Act*. As Pratt J. put it in *Environmental Defense*

c'est-à-dire qu'elle ne peut se justifier logiquement au vu de l'ensemble des renseignements dont disposait le décisionnaire au moment où il a pris sa décision. Tant qu'il existe des renseignements sur lesquels la décision pouvait être logiquement fondée, la Cour n'interviendra pas. [Références omises.]

[28] Les décisions qui m'ont été citées ne sont pas du tout incompatibles. Dans la mesure où les questions de fond dont je suis saisi sont des questions de droit, qu'elles concernent la compétence ou l'autorité législative, la norme de contrôle que je vais appliquer est celle de la justesse. Dans la mesure où elles ont trait à l'exercice du pouvoir discrétionnaire par l'autorité responsable, la norme de contrôle que je vais appliquer est celle du caractère raisonnable.

(3) Les questions de fond

a) Les principes généraux

[29] Dans l'arrêt *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*¹⁴, le juge La Forest a écrit:

La protection de l'environnement est devenue l'un des principaux défis de notre époque. Pour y faire face, les gouvernements et les organismes internationaux ont participé à la création d'un éventail important de régimes législatifs et de structures administratives. Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux ont mis sur pied des ministères de l'environnement, qui existent maintenant depuis environ 20 ans. Cependant, on s'est récemment rendu compte qu'un ministère de l'environnement est entouré d'un grand nombre d'autres ministères dont les politiques entrent en conflit avec ses objectifs. En conséquence, le gouvernement fédéral a pris des mesures pour confier au ministère de l'Environnement un rôle central et élargir le rôle d'autres ministères et organismes gouvernementaux pour s'assurer qu'ils tiennent compte des préoccupations touchant l'environnement dans la prise de décisions susceptibles d'entraîner des incidences environnementales.

Il a continué, aux pages 40 et 41:

Une interprétation libérale de l'application du *Décret sur les lignes directrices*¹⁵ est compatible avec les objectifs mentionnés à la fois dans le Décret et dans la loi en vertu de laquelle il a été adopté—faire de l'évaluation des incidences environnementales un élément essentiel de la prise de décisions fédérales. Une analyse similaire a été adoptée aux États-Unis relativement à la *National Environmental Policy*

Fund, Inc. v. Mathews, 410 F.Supp. 336 (D.D.C. 1976), at p. 337:

NEPA does not supersede other statutory duties, but, to the extent that it is reconcilable with those duties, it supplements them. Full compliance with its requirements cannot be avoided unless such compliance directly conflicts with other existing statutory duties.

To hold otherwise would, in my view, set at naught the legislative scheme for the protection of the environment envisaged by Parliament in enacting the *Department of the Environment Act*, and in particular s. 6.

[30] I am satisfied that a similarly broad interpretation of the application of the CEAA is mandated, particularly when the preamble thereto and the purposes of the Act enunciated in section 4 [as am. by S.C. 1994, c. 46, s. 1] are read together with other provisions of the Act, as they must be. Mr. Justice La Forest continued at page 71:

Environmental impact assessment is, in its simplest form, a planning tool that is now generally regarded as an integral component of sound decision-making. Its fundamental purpose is summarized by R. Cotton and D. P. Emond in "Environmental Impact Assessment", in J. Swaigen ed., *Environmental Rights in Canada*, 1981, 245, at p. 247:

The basic concepts behind environmental assessment are simply stated: (1) early identification and evaluation of all potential environmental consequences of a proposed undertaking; (2) decision making that both guarantees the adequacy of this process and reconciles, to the greatest extent possible, the proponent's development desires with environmental protection and preservation.

As a planning tool it has both an information-gathering and a decision-making component which provide the decision maker with an objective basis for granting or denying approval for a proposed development: see M. I. Jeffrey, *Environmental Approvals in Canada* (1989), at p. 1.2, § 1.4; D. P. Emond, *Environmental Assessment Law in Canada* (1978), at p. 5. In short, environmental impact assessment is simply descriptive of a process of decision making.

Act. Comme l'affirme le juge Pratt dans l'arrêt *Environmental Defense Fund, Inc. c. Mathews*, 410 F.Supp. 336 (D.D.C. 1976), à la p. 337:

[TRADUCTION] La *National Environmental Policy Act* ne l'emporte pas sur les autres fonctions conférées par des lois mais, dans la mesure où cette loi est conciliable avec ces fonctions, elle vient les compléter. On ne peut éviter de se conformer pleinement aux exigences de cette loi, sauf si la conformité entrerait directement en conflit avec d'autres fonctions existantes conférées par des lois.

Toute autre interprétation ne tiendrait pas compte, à mon avis, du régime législatif de protection de l'environnement envisagé par le législateur lorsqu'il a adopté la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, et, plus particulièrement, l'art. 6.

[30] Je suis convaincu qu'une interprétation aussi large de l'application de la LCEE s'impose, surtout lorsque son préambule et ses objectifs, tels que prévus à l'article 4 [mod. par L.C. 1993, c. 34, art. 19; 1994, ch. 46, art. 1], s'interprètent en corrélation avec les autres dispositions de la loi, comme elles le doivent. Le juge La Forest a poursuivi, à la page 71:

L'évaluation des incidences environnementales est, sous sa forme la plus simple, un outil de planification que l'on considère généralement comme faisant partie intégrante d'un processus éclairé de prise de décisions. R. Cotton et D. P. Emond, dans un ouvrage intitulé «Environmental Impact Assessment», dans J. Swaigen dir., *Environmental Rights in Canada* (1981), 245, à la p. 247, résumant l'objet fondamental de cette évaluation:

[TRADUCTION] Les concepts fondamentaux à la base de l'évaluation environnementale peuvent être énoncés en termes simples: 1) déterminer et évaluer avant coup toutes les conséquences environnementales possibles d'une entreprise proposée; 2) permettre une prise de décisions qui à la fois garantira l'à-propos du processus et conciliera le plus possible les désirs d'aménagement du promoteur et la protection et la préservation de l'environnement.

En tant qu'outil de planification, le processus d'évaluation renferme un mécanisme de collecte de renseignements et de prise de décisions, qui fournit au décideur une base objective sur laquelle il pourra s'appuyer pour autoriser ou refuser un projet d'aménagement; voir M. I. Jeffrey, *Environmental Approvals in Canada* (1989), à la p. 1.2, § 1.4; D. P. Emond, *Environmental Assessment Law in Canada* (1978), à la p. 5. Bref, l'évaluation des incidences environnementales constitue simplement une description du processus de prise de décisions.

(b) Interpretation: The independent utility test and the Responsible Authority's Guide

b) Interprétation: Le critère de l'utilité propre et le Guide des autorités responsables

[31] Bridges are singularly useless structures when taken in abstract. They serve no useful purpose but to facilitate getting from someplace to someplace else over an impediment, usually water, that separates the places. In American jurisprudence, the independent utility of a proposed work or project appears to constitute a critical factor in determining its scope. It appears to have crystallized in what has come to be known as the "independent utility test".

[31] Les ponts sont des structures particulièrement inutiles lorsqu'ils sont envisagés de façon abstraite. Ils n'ont aucun but utile, à l'exception de faciliter le passage d'un endroit à un autre au-dessus d'un obstacle, qui est généralement de l'eau, séparant ces endroits. La jurisprudence américaine considère que l'utilité propre d'un ouvrage ou d'un projet proposé constitue un facteur décisif dans la détermination de sa portée. Il en a découlé ce qui est maintenant appelé le «critère de l'utilité propre».

[32] In *Thomas v. Peterson*,¹⁶ the Court had before it an application to enjoin construction of a timber road in a former national forest, a roadless area, a situation not dissimilar to that before me when it is considered that the bridges constituting the projects here under review were to form integral parts of a forestry road. Judge Sneed wrote at page 758:

[32] Dans *Thomas v. Peterson*¹⁶, on demandait au tribunal d'ordonner la construction d'un chemin en bois dans une ancienne forêt fédérale, une région sans route existante, ce qui n'est pas sans rappeler les faits de l'espèce, d'autant plus que les ponts faisant l'objet des projets visés par la présente demande de contrôle devaient faire partie intégrante d'un chemin forestier. Le juge Sneed a écrit à la page 758:

While it is true that administrative agencies must be given considerable discretion in defining the scope of environmental impact statements . . . there are situations in which an agency is required to consider several related actions in a single EIS Not to require this would permit dividing a project into multiple "actions," each of which individually has an insignificant environmental impact, but which collectively have a substantial impact

[TRADUCTION] Bien qu'il soit vrai que l'on doive accorder un pouvoir discrétionnaire considérable aux organismes administratifs pour établir la portée des énoncés d'incidences environnementales . . . il existe des situations exigeant de l'organisme qu'il examine plusieurs actions interreliées dans un seul EIE . . . L'absence de cette exigence permettrait la division d'un projet en de multiples «actions», dont chacune, prise isolément, a un impact environnemental minime, mais qui, prises ensemble, ont un impact important . . .

...

...

It is clear that the timber sales cannot proceed without the road, and the road would not be built but for the contemplated timber sales

Il est clair que les ventes de bois d'œuvre ne peuvent avoir lieu sans la route et que la route ne serait pas construite si ce n'était de ces ventes projetées.

The same might be said of the forestry operations contemplated by the proponent and the road of which the bridges in question form an integral part.

On pourrait en dire autant des opérations forestières projetées par le promoteur et de la route dont les ponts en question font partie intégrante.

[33] Judge Sneed continued at page 759:

[33] Le juge Sneed a poursuivi, à la page 759:

We conclude, therefore, that the road construction and the contemplated timber sales are inextricably intertwined, and that they are "connected actions" within the meaning of the CEQ regulations.

[TRADUCTION] Nous concluons donc que la construction de la route et les ventes projetées de bois d'œuvre forment un tout et qu'elles constituent des «actions liées» au sens du règlement du CEQ.

...

...

We stated that an EIS must cover subsequent stages when “[t]he dependency is such that it would be irrational, or at least unwise, to undertake the first phase if subsequent phases were not also undertaken.” . . . The dependency of the road on the timber sales meets this standard; it would be irrational to build the road and then not sell the timber to which the road was built to provide access.

The same principle is embodied in standards that we have established for determining when a highway may be segmented for purposes of NEPA. In *Daly v. Volpe* . . . we held that the environmental impacts of a single highway segment may be evaluated separately from those of the rest of the highway only if the segment has “independent utility.” [Emphasis added.]

[34] While this concept of “independent utility” has apparently not been directly reflected in judicial authority from Canadian courts dealing with environmental assessment issues, it is at least implicitly reflected in the following passage from the reasons of Mr. Justice Iacobucci on behalf of the Court in *Quebec (Attorney General) v. Canada (National Energy Board)*:¹⁷

I am of the view that the Court of Appeal erred in limiting the scope of the Board’s environmental inquiry to the effects on the environment of the transmission of power by a line of wire across the border. To limit the effects considered to those resulting from the physical act of transmission is an unduly narrow interpretation of the activity contemplated by the arrangements in question. The narrowness of this view of the Board’s inquiry is emphasized by the detailed regulatory process that has been created. I would find it surprising that such an elaborate review process would be created for such a limited inquiry. As the Court of Appeal in this case recognized, electricity must be produced, either through existing facilities or the construction of new ones, in order for an export contract to be fulfilled. Ultimately, it is proper for the Board to consider in its decision-making process the overall environmental costs of granting the licence sought. [Emphasis added.]

The independent utility concept or principle is much more directly reflected in a publication entitled *The Canadian Environmental Assessment Act: Responsible Authority’s Guide*¹⁸ prepared by the Canadian Environmental Assessment Agency (the Guide). At the first page of the Guide, its purpose is set out in the following terms:

Nous avons dit qu’un EIE doit s’appliquer aux étapes subséquentes lorsque «la dépendance est telle qu’il serait irrationnel, ou à tout le moins irréflecti, d’entreprendre la première phase si les phases subséquentes ne devaient pas être entreprises» . . . La dépendance entre la route et les ventes de bois d’œuvre satisfait à cette norme; il serait irrationnel de construire la route et de ne pas ensuite vendre le bois d’œuvre, la route ayant été construite pour y donner accès.

Le même principe se reflète dans les normes que nous avons établies pour décider quand une autoroute peut être segmentée aux fins de la NEPA. Dans la décision *Daly v. Volpe* . . . nous avons jugé que les incidences environnementales d’un seul segment d’autoroute peuvent être évaluées séparément de celles du reste de l’autoroute seulement si celui-ci a une «utilité propre». [Non souligné dans l’original.]

[34] Bien que ce concept d’«utilité propre» ne se retrouve pas explicitement dans la jurisprudence canadienne relative aux questions d’évaluation environnementale, il se retrouve au moins implicitement dans l’extrait suivant des motifs du juge Iacobucci, s’exprimant au nom de la Cour, dans *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l’énergie)*¹⁷:

Je suis d’avis que la Cour d’appel a commis une erreur en limitant l’examen de l’Office sur les incidences environnementales aux effets sur l’environnement du transport d’électricité par une ligne de fil métallique au-delà de la frontière. Limiter l’examen aux effets résultant du transport physique même constitue une interprétation indument restrictive de l’activité envisagée. Le processus de réglementation détaillé qui a été constitué fait bien ressortir le caractère restrictif de cette interprétation. Je serais fort étonné qu’un processus si détaillé soit créé aux fins d’un examen si restrictif. Comme la Cour d’appel l’a reconnu, l’électricité à fournir dans le cadre du contrat d’exportation doit être produite par les installations actuelles ou nécessitera la construction de nouvelles installations. En fin de compte, il convient que l’Office tienne compte, dans son processus décisionnel, de l’ensemble des coûts environnementaux de la délivrance d’une licence. [Non souligné dans l’original.]

Le concept ou principe de l’utilité propre ressort de façon beaucoup plus explicite d’une publication intitulée *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale: Guide des autorités responsables*¹⁸, préparée par l’Agence canadienne d’évaluation environnementale (le Guide). À la première page du Guide, son objet est énoncé dans les termes suivants:

The **Responsible Authority's Guide** is one part of the **Canadian Environmental Assessment Act Procedural Manual**, a set of reference materials designed to provide guidance on the application of the *Canadian Environmental Assessment Act* (Act) to federal government departments and agencies, provincial and municipal governments, private sector proponents of projects requiring federal funding or decisions, and members of the public interested in environmental assessment.

The guide interprets the legal framework established by the Act and provides guidance to responsible authorities (RAs) for conducting environmental assessments (EAs) of projects in compliance with the Act. It is designed for those within federal departments and agencies who are required to plan, manage, conduct, review, or otherwise participate in federal environmental assessments.

[35] At page 17 of the Guide under the heading "Scope of the project", the following appears:

Under the Act, the RA must determine the scope of the project in a screening or comprehensive study. The scope of the project refers to those components of the proposed development that should be considered part of the project for the purposes of the EA.

[36] At page 18, under the heading "The principal project/accessory test", the Guide continues:

The Act does not provide direction to RAs in determining which physical works should be included within the scope of a project. To ensure consistency in scope of the project determinations, RAs should consider applying the "principal project/accessory" test. This test consists of two steps.

First, what is the principal project? The principal project is always either the undertaking in relation to a physical work or the physical activity for which a power, duty, or function is being exercised (therefore triggering the need for an EA under the Act. The principal project must always be included as part of the scoped project.

Second, are other physical works or physical activities accessory to the principal project? If so, then these may be included as part of the scoped project. Those physical works or physical activities not accessory to the principal project may not be included as part of the scoped project. To determine what is accessory to the principal project, the RA should apply the following two criteria:

- **interdependence:** If the principal project could not proceed without the undertaking of another physical work or activity, then that other physical work or activity may be considered as a component of the scoped project.

Le **Guide des autorités responsables** fait partie du **Manuel des procédures de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale**, ensemble de documents de référence conçu pour fournir une orientation quant à l'application de la *Loi* aux ministères et organismes du gouvernement fédéral, aux gouvernements provinciaux et aux autorités municipales, aux promoteurs privés de projets soumis à un financement ou à une décision du gouvernement fédéral, ainsi qu'aux citoyens concernés par l'évaluation environnementale.

Ce guide donne une interprétation du cadre juridique établi par la *Loi* et fournit aux autorités responsables (AR) une orientation pour l'exécution de l'évaluation environnementale (ÉE) de projets conformément à la *Loi*. Il est destiné aux ministères et organismes fédéraux qui doivent planifier, gérer, mener ou revoir des évaluations environnementales fédérales, ou y participer de toute manière.

[35] À la page 20 du Guide, sous le titre «Portée du projet» se trouve ce qui suit:

Aux termes de la *LCÉE*, l'AR doit mener un examen préalable ou une étude approfondie pour déterminer la portée du projet. La portée du projet concerne les éléments d'une entreprise que l'on considère comme faisant partie du projet aux fins de l'évaluation environnementale.

[36] Aux pages 20 et 21, sous le titre «Le test du principal et de l'accessoire», le Guide continue:

La *LCÉE* ne contient pas de dispositions permettant aux autorités responsables de déterminer quels ouvrages devraient entrer dans le cadre d'un projet. Afin d'uniformiser la détermination de la portée des projets, les AR devraient utiliser le test du «principal et de l'accessoire» qui comporte deux volets.

Premièrement, quel est le projet principal? Le projet principal est toujours l'entreprise liée à un ouvrage ou les activités concrètes qui exigent l'exercice d'un pouvoir, d'une attribution ou d'une fonction (déclenchant par conséquent la tenue d'une ÉE aux termes de la *LCÉE*). La détermination de la portée du projet doit toujours inclure le projet principal.

Deuxièmement, le projet principal est-il assorti d'ouvrages ou d'activités concrètes accessoires? Si oui, ils peuvent faire partie de l'ÉE. Les ouvrages ou les activités concrètes qui ne sont pas accessoires au projet principal peuvent ne pas en faire partie. Pour déterminer les éléments accessoires au projet principal, l'AR devrait appliquer les critères suivants:

- **interdépendance:** si le projet principal ne peut être mené à bien sans entreprendre un autre ouvrage ou une autre activité concrète, il faut alors les considérer comme un tout;

• **linkage:** If the decision to undertake the principal project makes the decision to undertake another physical work or activity inevitable, then that other physical work or activity may be considered as a component of the scoped project. [Emphasis added.]

[37] The foregoing guidance reflects the “independent utility” principle enunciated in *Thomas v. Peterson, supra*, particularly in determining the scope of the project that will form the subject of an environmental assessment.

[38] The Guide goes further. At page 19, under the heading “Undertakings in relation to a physical work”, the Guide advises:

Finally, under the Act, the RA must include in the EA all relevant aspects of a physical work (that is, all undertakings in relation to that physical work) that are proposed or, in its opinion, are likely to be carried out. These undertakings could include, for example, the construction, operation, modification, decommissioning, or abandonment of a physical work. Such proposed undertakings or undertakings that are likely to be carried out must be included in the scope of the project even if there is no specific trigger for them. The assessment of all proposed undertakings or undertakings that are likely to be carried out in relation to a physical work should be conducted as early in the planning stages of the physical work as is practicable. [Emphasis added.]

This passage would appear to be a paraphrasing of subsection 15(3) of the CEAA. If I am correct in this, this guidance would appear to more properly relate to the scope of the assessment than to the scope of the project but in all other respects it appears to be an accurate reflection of the law.

[39] At page 20, under the heading “Scope of the assessment” and subheading “Effects to be assessed”, the Guide states:

The RA exercising any power, duty or function under section 5 of the Act must include in the assessment all factors that are relevant to the decision that the RA must make:

• all the factors that the Act requires an RA to consider, including all effects that fall within the Act’s definition of “environmental effect”, regardless of whether the effect falls within an area of federal jurisdiction. [Emphasis added.]

• **lien:** si la décision d’entreprendre l’exécution du projet principal rend inévitable l’exécution d’autres ouvrages ou activités, ils peuvent être considérés comme faisant partie du même projet. [Non souligné dans l’original.]

[37] Les lignes directrices qui précèdent reflètent le principe de l’«utilité propre» établi dans la décision *Thomas v. Peterson*, précitée, plus particulièrement en ce qui concerne la détermination de la portée du projet qui doit constituer l’objet d’une évaluation environnementale.

[38] Le Guide va plus loin. À la page 21, sous le titre «Projets liés à un ouvrage», le Guide prescrit:

Enfin, aux termes de la *LCÉE*, l’AR doit inclure dans l’ÉE tous les éléments significatifs d’un ouvrage (i.e. toutes les opérations liées à un ouvrage) qui sont projetés ou qui, à son avis, sont susceptibles d’être entrepris. Ces opérations peuvent comporter, par exemple, la construction, l’exploitation, la modification, la désaffectation ou la fermeture d’un ouvrage. Les opérations proposées ou celles qui sont susceptibles d’être entreprises doivent être visées par l’ÉE, même en l’absence de déclencheur. L’évaluation de toutes les opérations proposées ou de toutes celles qui sont susceptibles d’être réalisées en rapport avec un ouvrage devrait être menée aussi tôt que possible pendant les étapes de planification de l’ouvrage. [Non souligné dans l’original.]

Cet extrait semble paraphraser le paragraphe 15(3) de la *LCEE*. Si je ne me trompe pas, cette ligne directrice paraît s’appliquer davantage à la portée de l’évaluation plutôt qu’à celle du projet, mais, pour ce qui est du reste, elle apparaît refléter la loi de manière précise.

[39] Aux pages 22 et 23, sous le titre «Portée de l’évaluation» et le sous-titre «Effets à évaluer», le Guide prévoit:

L’AR qui exerce des attributions en vertu de l’article 5 de la *LCEE* doit faire porter l’évaluation sur tous les facteurs qui concernent la décision qu’elle doit prendre:

• tous les facteurs que doit considérer l’AR aux termes de la *LCÉE*, y compris les effets qu’englobe la définition des «effets environnementaux» de la *LCEE*, peu importe si un effet relève d’un domaine de compétence fédérale ou non. [Non souligné dans l’original.]

[40] These elements of the Guide would appear to interpret the CEAA to extend the independent utility principle, on a mandatory basis, to defining the scope of the assessment, not merely the scope of the project. Further, they clearly identify the reality that a “generous interpretation” of the CEAA leads a responsible authority into examination of the environmental effects of related works and undertakings that, in themselves, might fall entirely outside the legislative competence of Parliament. This result is clearly contemplated by subsection 12(4) and the definition “jurisdiction” contained in subsection 12(5) of the CEAA.

[41] The Guide, of course, does not have the force of law. It is not binding on responsible authorities, nor is it binding on, or enforceable by, this Court. That being said, I find the quoted portions apt to the circumstances before me and entirely consistent with the CEAA and the position enunciated by Mr. Justice Iacobucci on behalf of the Supreme Court in *Quebec (Attorney General) v. Canada (National Energy Board)*, *supra*. I am satisfied that the quoted portions reflect the principles enunciated in the preamble to the CEAA, the purposes enunciated in section 4 thereof, and the principles enunciated by Mr. Justice La Forest in *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, *supra*. While the CEAA is, in general terms, administered under the authority of the Minister of the Environment, responsible authorities may be found in any department or agency of the Government of Canada and beyond that Government. It therefore makes eminent sense that such a guide was published to achieve some degree of uniformity in the application of the CEAA, and its pronouncements should therefore be treated both by responsible authorities and courts with a reasonable degree of deference as an interpretive tool, to the extent that they are not inconsistent with law.

[42] The analysis that follows will be guided by the foregoing general principles and by reference to the independent utility principle, as reflected in the foregoing quotations from the Guide which I find to be consistent with the provisions of the CEAA.

[40] Ces éléments du Guide semblent interpréter la LCEE de manière à étendre, de façon obligatoire, la portée du principe de l'utilité propre non seulement à la définition de la portée du projet mais aussi à celle de l'évaluation. De plus, il est clairement mentionné qu'une «interprétation libérale» de la LCEE conduit une autorité responsable à analyser les effets environnementaux de travaux et d'entreprises liés qui, de par eux-mêmes, peuvent se trouver complètement à l'extérieur du champ de compétence législative du Parlement. Ce résultat est manifestement visé par le paragraphe 12(4) [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 20] et par la définition du terme «instance» figurant au paragraphe 12(5) de la LCEE.

[41] Naturellement, le Guide n'a pas force de loi. Il ne lie pas les autorités responsables ni la Cour et n'est pas susceptible d'exécution par elle. Ceci étant dit, je juge les parties citées pertinentes aux faits de l'espèce et absolument conformes à la LCEE et à la position énoncée par le juge Iacobucci, s'exprimant au nom de la Cour suprême, dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*, précité. Je suis convaincu que les extraits cités reflètent les principes énumérés dans le préambule de la LCEE, les objectifs énoncés à son article 4 et les principes établis par le juge La Forest dans l'arrêt *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, précité. Bien que la LCEE soit, de façon générale, appliquée sous l'autorité du ministre de l'Environnement, on peut trouver des autorités responsables dans tout ministère ou organisme du gouvernement du Canada et ailleurs. Il est donc tout à fait logique que, dans le but de s'assurer d'un certain niveau d'uniformité dans l'application de la LCEE, l'on ait publié un tel guide, et ses prescriptions devraient donc faire l'objet, à titre d'outils d'interprétation, d'une certaine déférence de la part des autorités responsables et des tribunaux, dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec la loi.

[42] L'analyse qui suit est guidée par les principes généraux qui précèdent et par l'application du principe de l'utilité propre, comme celui-ci transparait des citations précédentes du Guide, que je juge conformes aux dispositions de la LCEE.

(c) The scope of the projects

[43] Section 15 of the CEAA is set out in full in the Appendix to these reasons. For ease of reference, the relevant portions of section 15 are quoted here:

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

(a) the responsible authority; or

...

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

(a) the responsible authority, or

...

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

Subsection 15(2) makes it clear that a responsible authority has discretion as to whether or not to consider multiple projects to form a single project.

[44] The responsible authority, in this case, the Canadian Coast Guard, Navigable Waters Protection Division, determined the projects in respect of which the proponent sought approval, that is, the two bridges, to be not so closely related that they could be considered to form a single project. Each bridge was determined to be a separate project. While I or others might have reached a different conclusion, that is not the test. I am satisfied that it was reasonably open to the responsible authority to treat the bridges as separate projects for purposes of the conduct of environmental assessments.

[45] The responsible authority determined the scope of the Ram River bridge project to be as follows:

The scope of the Ram River Bridge project includes: the construction and maintenance of a two lane dual span bridge [later modified to a single span bridge] over the Ram River, including associated approaches and related works, storage areas or other undertakings directly associated with the construction of this bridge. The project involves preparation of the construction site, construction of a centre pier [later

c) La portée des projets

[43] L'article 15 de la LCEE est énuméré au long dans l'appendice des présents motifs. Les parties pertinentes de cet article sont reproduites ici pour mieux pouvoir s'y référer:

15. (1) L'autorité responsable ou, dans le cas où le projet est renvoyé à la médiation ou à l'examen par une commission, le ministre, après consultation de l'autorité responsable, . . .

...

(2) Dans le cadre d'une évaluation environnementale de deux ou plusieurs projets, l'autorité responsable . . . , après consultation de l'autorité responsable, peut décider que deux projets sont liés assez étroitement pour être considérés comme un seul projet.

Le paragraphe 15(2) prévoit explicitement qu'une autorité responsable jouit du pouvoir discrétionnaire de considérer ou non que plusieurs projets n'en forment qu'un seul.

[44] L'autorité responsable, soit la Division des programmes de protection des eaux navigables de la Garde côtière canadienne dans le cas présent, a décidé que les projets pour lesquels le promoteur demandait l'approbation, c.-à-d. les deux ponts, n'étaient pas liés assez étroitement pour être considérés comme un seul projet. Chaque pont a été considéré comme un projet distinct. Le fait que j'aurais pu, ou que d'autres auraient pu, en arriver à une conclusion différente ne constitue pas le critère à appliquer. Je suis convaincu que l'autorité responsable pouvait raisonnablement considérer les ponts comme des projets distincts aux fins des évaluations environnementales.

[45] L'autorité responsable a déterminé la portée du projet du pont de la rivière Ram de la façon suivante:

[TRADUCTION] Le projet du pont de la rivière Ram comprend notamment: la construction et l'entretien d'un pont à deux travées de deux voies [modifié par la suite pour un pont à une travée] au-dessus de la rivière Ram, ce qui inclut les voies d'accès et les travaux liés, les zones d'entreposage et autres ouvrages directement reliés à la construction du pont. Le projet entraîne la préparation du chantier de

deleted], abutments and the bridge structure.

[46] The scope of the Prairie Creek bridge project was defined in essentially identical terms to the scope of the Ram River bridge project as modified.

[47] I have emphasized in the quotation from the Guide appearing above on the application of the principle project/accessory test the use of the permissive “may” in determining whether other physical works or physical activities are accessory to the principle project. That discretion recommended to responsible authorities is consistent with the discretion granted to them by section 15 of the CEAA. I can find no reviewable error in the manner in which the responsible authority here exercised its discretion in defining the projects subject to environmental assessment review. More specifically, I find no error on the part of the responsible authority in failing to include within the scope of the bridge projects the road to which the principal projects, that is to say the bridges and their related abutments, could be said to be accessory and the proposed forestry operations to which the bridges might also, on the facts of this matter, be considered to be accessory.

[48] But that is not the end of the matter.

- (d) The scope of the assessments—Undertakings in relation to the projects and effects to be assessed

[49] Subsection 15(3) of the CEAA reads as follows:¹⁹

15. . . .

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

- (a) the responsible authority, or

construction, la construction d'une pile centrale [abandonnée par la suite], de culées et de la structure du pont.

[46] La portée du projet du pont de Prairie Creek a été établie dans des termes essentiellement identiques à celle du projet du pont de la rivière Ram, tel que modifié.

[47] Dans l'extrait du Guide portant sur l'application du test du principal et de l'accessoire, cité précédemment, j'ai souligné l'utilisation du verbe de permission «peuvent» relativement à la détermination de la question de savoir si les ouvrages ou les activités concrètes sont accessoires au projet principal. Le pouvoir discrétionnaire conféré aux autorités responsables est conforme à celui qui leur est accordé en vertu de l'article 15 de la LCEE. Je ne peux voir aucune erreur susceptible de contrôle dans la manière dont l'autorité responsable en l'espèce a exercé son pouvoir discrétionnaire quant à la qualification des projets assujettis à la demande de contrôle des évaluations environnementales. Plus précisément, j'estime que l'autorité responsable n'a commis aucune erreur en omettant d'inclure dans la portée des projets de pont la route, de laquelle on pourrait dire que les principaux projets, soit les ponts et les culées afférentes, sont les accessoires, et les opérations forestières proposées, desquelles, selon les faits de l'espèce, les ponts pourraient aussi être considérés comme accessoires.

[48] Mais cela ne clôt pas l'affaire.

- d) La portée des évaluations—Ouvrages liés aux projets et effets à évaluer

[49] Le paragraphe 15(3) [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 21] de la LCEE prévoit¹⁹:

15. . . .

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

- a) l'opération est proposée par le promoteur;

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

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

In sum, subsection 15(3) requires the responsible authority, where a project is in relation to a physical work, to conduct the relevant environmental assessment in respect not merely of the project as defined but also in respect of every construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking in relation to the physical work that constitutes the project that is proposed by the proponent or that is, in the opinion of the responsible authority, “likely to be carried out [by any person other than the proponent] in relation to [the physical work that constitutes the project].”

[50] Here, it was not in dispute before me that the construction of the road to which the bridges, the physical works constituting the defined projects, could be said to be accessory and the forestry operations to which the bridges might also be said to be accessory were “proposed by the proponent”, and not by some other person or persons. Thus, I conclude that the responsible authority was obliged by subsection 15(3) to include within the scope of the environmental assessment the road, and, perhaps, the forestry operations, if they were “in relation to” the projects, that is to say the bridges and their related abutments. The responsible authority was without discretion. I interpret the discretion provided by the closing words of subsection 15(3) to only come into play where a proposed project is likely to be carried out in relation to the defined project by some other person. Subsection 15(3) clearly reflects, on the facts of this case without discretion to the responsible authority, an obligation to apply the independent utility principle in the definition of the scope of the assessment.

[51] Subsection 16(1) of the CEEA provides in part as follows:

16. (1) Every screening . . . shall include a consideration of the following factors:

(a) the environmental effects of the project, including the environmental effects of malfunctions or accidents that

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

En bref, lorsqu’un projet concerne un ouvrage, le paragraphe 15(3) oblige l’autorité responsable à effectuer l’évaluation environnementale pertinente non seulement du projet visé, mais aussi de toute opération, construction, exploitation, modification, désaffectation, fermeture ou autre liée à l’ouvrage qui constitue le projet proposé par le promoteur ou que l’autorité responsable estime «susceptible d’être réalisée [par toute personne autre que le promoteur] en liaison avec [l’ouvrage qui constitue le projet]».

[50] N’a pas été débattu à l’audition le fait que la construction de la route, dont les ponts et les ouvrages constituant les projets visés pouvaient être considérés les accessoires, et les opérations forestières, dont les ponts pouvaient aussi être considérés les accessoires, aient été «proposée[s] par le promoteur», et non pas par un ou des tiers. Je conclus donc que le paragraphe 15(3) obligeait l’autorité responsable à faire porter l’évaluation environnementale sur la route et peut-être sur les opérations forestières, dans la mesure où ces dernières étaient «en liaison avec» les projets, c’est-à-dire, les ponts et les culées afférentes. L’autorité responsable ne jouissait d’aucun pouvoir discrétionnaire. J’interprète le pouvoir discrétionnaire conféré par les derniers mots du paragraphe 15(3) comme n’entrant en jeu que lorsqu’un projet proposé est susceptible d’être réalisé en liaison avec le projet visé, par une autre personne. Le paragraphe 15(3) laisse clairement voir, dans le cadre des faits de la présente affaire, que l’autorité responsable doit obligatoirement appliquer le principe de l’utilité propre dans l’analyse de la portée de l’évaluation.

[51] Le paragraphe 16(1) [mod., *idem*, art. 22] de la LCEE prévoit notamment:

16. (1) L’examen préalable, . . . portent notamment sur les éléments suivants:

a) les effets environnementaux du projet, y compris ceux causés par les accidents ou défaillances pouvant en

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.]

[52] I read subsection 16(1) to require a responsible authority to include within an environmental screening the environmental effects that may occur in connection with the project as defined and also those that are likely to result from the project in combination with other projects or activities that have been or will be carried out. There can be no doubt that the construction of the road will be carried out. Indeed, the evidence before me indicated that it had already, at least to a very substantial degree, been carried out at the time of the hearing before me. Similarly, the evidence before me would appear to indicate that, with the approvals under subsection 5(1) NWP, the proponent's proposed forestry operations in the West Country will also be carried out. Once again, I conclude that subsection 16(1) clearly reflects, on the facts of this case, an obligation on the part of the responsible authority to apply the independent utility principle in the definition of the scope of the assessment.

[53] It was not in dispute before me that the scope of the environmental assessments here under review did not extend to the environmental effects of the road construction project, or to the environmental effects of that project and the forestry operations including the operations on the roads including the bridges.

[54] In *R. v. Hydro-Québec*²⁰, Mr. Justice La Forest, writing for the majority and by reference to the first quotation cited above from his reasons in *Friends of the Oldman River Society*, *supra*, wrote:

This Court has in recent years been increasingly called upon to consider the interplay between federal and provincial legislative powers as they relate to environmental protection. Whether viewed positively as strategies for maintaining a clean environment, or negatively as measures to combat the evils of pollution, there can be no doubt that these measures relate to a public purpose of superordinate importance, and one in which all levels of government and numerous organs of the international community have become increasingly engaged.

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; [Je souligne.]

[52] J'interprète le paragraphe 16(1) comme obligeant une autorité responsable à faire porter un examen préalable sur les effets environnementaux pouvant résulter du projet visé ainsi que sur ceux que sa réalisation, combinée à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer. Il ne fait aucun doute que la construction de la route aura lieu. En effet, la preuve dont je dispose indique qu'elle avait déjà eu lieu, ou à tout le moins en très grande partie, au moment de l'audition. De même, la preuve dont je suis saisi semble indiquer qu'en raison des approbations accordées en vertu du paragraphe 5(1) de la LPEN, les opérations forestières proposées par le promoteur dans la région de West Country auront également lieu. Une fois de plus, les faits de la présente affaire m'amènent à conclure que le paragraphe 16(1) laisse clairement voir l'existence de l'obligation de l'autorité responsable d'appliquer le principe de l'utilité propre dans l'analyse de la portée de l'évaluation.

[53] À l'audition, il n'a pas été contesté que la portée de l'évaluation environnementale faisant l'objet de la présente demande de contrôle ne s'étendait pas aux effets environnementaux du projet de construction de la route ou à ceux de ce projet et des opérations forestières comprenant les travaux sur les routes, dont les ponts.

[54] Dans l'arrêt *R. c. Hydro-Québec*²⁰, le juge La Forest, s'exprimant au nom de la majorité et, faisant référence au premier extrait de ses motifs dans *Friends of the Oldman River Society*, précité, a écrit:

Au cours des dernières années, on a demandé de plus en plus à notre Cour d'examiner l'interaction entre les pouvoirs législatifs du Parlement et ceux des législatures provinciales en ce qui concerne la protection de l'environnement. Qu'elles soient considérées positivement comme des stratégies en vue de maintenir un environnement propre, ou négativement comme des dispositions prises en vue de combattre les maux engendrés par la pollution, il ne fait pas de doute que ces mesures visent un objectif public d'une importance supérieure, objectif que tous les niveaux de gouvernement et les nombreux organismes de la commu-

[55] Taking into account the totality of the evidence before me and the provisions of the CEAA to which I have referred, in the absence of a direct constitutional challenge to those provisions, and there is none here, I conclude that the environmental assessments conducted were deficient in two fundamental respects: first, they were not conducted in respect of a construction or other undertaking, namely, the Mainline Road, that was a construction or other undertaking “in relation to” the projects, as defined, and that was proposed by the proponent; and, secondly, they failed to include consideration of the cumulative environmental effects likely to result from each project²¹ in combination with another project that had been or would be carried out, once again, the Mainline Road.

[56] These deficiencies constituted errors of law in the essential statutory preliminary steps to the issuance of the approvals under the NWPA. They are errors reviewable against a standard of correctness. Against that standard, they are errors which justify the intervention of this Court in respect of the decisions under review.

[57] I make no finding with respect to the question of whether the scope of the environmental assessments should have extended to the environmental effects of the proponent’s proposed forestry operations and the operations on the road and bridges because I need not do so. That being said however, it would appear clear that a generous reading of the CEAA would require the extension of the environmental assessment to cover the likely environmental effects of those operations as well.

(e) Access to information and public consultation

[58] The preamble to the CEAA provides in part:

AND WHEREAS the Government of Canada is committed to facilitating public participation in the environmental assessment of projects to be carried out by or with the approval or assistance of the Government of Canada and

nauté internationale ont entrepris de plus en plus de poursuivre.

[55] M’appuyant sur l’ensemble de la preuve dont je dispose et sur les dispositions susmentionnées de la LCEE, la constitutionnalité de ces dernières n’étant pas contestée, je conclus que les évaluations environnementales effectuées souffraient de deux lacunes fatales: premièrement, elles ne portaient pas sur une construction ou sur tout autre ouvrage, soit la Mainline Road, qui constituait une construction ou un autre ouvrage «lié» aux projets visés et qui avait été proposée par le promoteur; deuxièmement, elles ne portaient pas sur les effets environnementaux cumulatifs que leur réalisation²¹, combinée à la réalisation d’un autre projet, soit la route déjà mentionnée, est susceptible de causer à l’environnement.

[56] Ces vices constituaient des erreurs de droit, commises au cours des étapes préliminaires indispensables menant à la délivrance des approbations aux termes de la LPEN. Ils étaient des erreurs susceptibles de contrôle en vertu de la norme de la justesse. En vertu de cette norme, ce sont des erreurs justifiant l’intervention de la Cour relativement aux décisions faisant l’objet du contrôle.

[57] Puisqu’il n’est pas nécessaire de le faire, je ne rends pas jugement sur la question de savoir si la portée des évaluations environnementales devrait avoir été étendue aux effets environnementaux des opérations forestières proposées par le promoteur et des travaux à faire sur la route et les ponts. Toutefois, cela étant dit, il apparaît évident qu’une interprétation libérale de la LCEE ferait en sorte qu’une évaluation environnementale plus approfondie devrait également inclure les effets probables de ces opérations.

e) L’accès à l’information et la consultation publique

[58] Le préambule de la LCEE prévoit notamment:

que le gouvernement fédéral s’engage à favoriser la participation de la population à l’évaluation environnementale des projets à entreprendre par lui ou approuvés ou aidés par lui, ainsi qu’à fournir l’accès à l’information sur laquelle se

providing access to the information on which those environmental assessments are based;

[59] Obviously pursuant to that commitment, section 55 of the CEAA requires the establishment of a public registry in respect of every project for which an environmental assessment is conducted. The registry is to be established for the purpose of facilitating public access to records relating to the environmental assessment and is required to be established and operated in a manner to ensure convenient public access. It is to be maintained from the commencement of the environmental assessment until any follow-up program in respect of the project is completed. The nature of the records to be contained in the registry is specified.

[60] On the facts of this matter, for reasons not entirely clear on the record, the public registry was maintained at Sarnia, Ontario, a place that could hardly be said to meet the requirement that the registry be established and operated in a manner to ensure convenient public access for the most concerned public. The applicant and its members resident in a relatively remote area in the foothills of Alberta could hardly be said to have had convenient public access to a registry in Sarnia.

[61] A representative or representatives of the applicant requested that, in light of the remoteness of the registry from the site of the bridge projects, copies of all materials on the registry be provided to the applicant. Copies of some materials were provided but copies of other materials were not provided for the stated reasons of cost and the amount of work in duplication of the materials. The applicant's representative or representatives were invited to make an application for the materials under the *Access to Information Act*.²² Given that the materials were requested for the purpose of the public consultation provided for in subsection 18(3) of the CEAA and that the period provided for such consultation was quite short, the recommendation to make use of the *Access to Information Act* procedures was completely inappropriate and, more importantly, not in keeping with the obligation under section 55 of the CEAA and the

fonde cette évaluation,

[59] C'est en vertu de cet engagement que l'article 55 [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 38] de la LCEE exige la tenue d'un registre public relatif à chacun des projets pour lesquels une évaluation environnementale est effectuée. Le registre a été créé afin de faciliter l'accès aux documents relatifs à l'évaluation environnementale et doit être tenu de manière à atteindre cet objectif. Il doit être tenu dès le début de l'évaluation environnementale et jusqu'à ce que le programme de suivi soit terminé. La nature des documents devant être conservés au registre est précisée.

[60] Il ressort des faits de la présente affaire que, pour des motifs n'apparaissant pas clairement au dossier, le registre public a été maintenu à Sarnia (Ontario), un endroit dont on peut difficilement dire qu'il satisfait à l'exigence que le registre soit tenu et fonctionne de manière à assurer un accès facile pour les membres du public les plus concernés. On ne peut pas dire que la demanderesse, dont les membres vivent dans une région relativement isolée au pied des montagnes en Alberta, a eu facilement accès à un registre situé à Sarnia.

[61] La demanderesse a requis, par l'entremise d'un ou de plusieurs représentants, des copies de l'ensemble des documents se trouvant au registre étant donné son éloignement du site des projets de pont. Des copies de certains documents ont été fournies, mais on a informé la demanderesse que les autres ne pouvaient l'être pour des motifs liés aux coûts et à la quantité de travail qu'aurait entraînés la photocopie de ces derniers. Il a été suggéré au(x) représentant(s) de la demanderesse de présenter une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*²² pour obtenir les documents. Étant donné que les documents étaient demandés aux fins de la consultation publique prévue au paragraphe 18(3) de la LCEE et que la période allouée à cette fin était assez courte, la recommandation d'utiliser la procédure prévue par la *Loi sur l'accès à l'information* était totalement inappropriée et, plus important encore, non conforme à l'obligation

related commitment recited in the preamble to the CEAA.

[62] I conclude that this failure on the part of the Minister of Fisheries and Oceans and his or her delegate constitutes a further reviewable error in the procedure leading to the decisions here under review.

(5) CONCLUSION

[63] Based upon the foregoing analysis, I conclude that the Screening Environmental Assessment Reports and their addenda, and the resultant approvals under subsection 5(1) of the NWPA that are here under review cannot stand. I am satisfied that the Screening Environmental Assessment Reports and their addenda are not separate reviewable decisions in and of themselves but rather are, in the words of Mr. Justice Hugessen,²³ “essential statutory preliminary step[s] required by the *Canadian Environmental Assessment Act* prior to” the resultant approvals. The approvals will be set aside and, together with the related essential statutory preliminary steps will be referred back to the Minister of Fisheries and Oceans, or other appropriate Minister, for reconsideration and, if appropriate, for redetermination in a manner consistent with the *Canadian Environmental Assessment Act*, the *Navigable Waters Protection Act* and these reasons.

(6) COSTS

[64] This matter was heard at Calgary, Alberta on April 22 and 23, 1998. At that time the *Federal Court Rules*²⁴ provided that no costs were to be awarded on a judicial review proceeding such as this in the absence of special reasons. At the close of the hearing, the Court consulted counsel as to whether special reasons existed in this matter. Neither counsel identified special reasons. There will be no order as to costs.

¹ R.S.C., 1985, c. N-22. An extensive number of statutory and regulatory provisions, as well as the provisions of an

existante en vertu de l'article 55 de la LCEE et aux engagements énoncés dans son préambule.

[62] Je conclus que cette omission de la part du ministre des Pêches et des Océans et de son ou sa délégué(e) constitue une autre erreur susceptible de contrôle dans la procédure menant aux décisions faisant l'objet de la présente demande de contrôle.

5) CONCLUSION

[63] Vu l'analyse qui précède, je conclus que les rapports d'examen préalable et leurs compléments ainsi que les approbations en résultant aux termes du paragraphe 5(1) de la LPEN, qui font l'objet de la présente demande de contrôle, ne peuvent être maintenus. Je suis convaincu que les rapports d'examen préalable et leurs compléments ne sont pas en soi des décisions distinctes qui sont chacune susceptibles de contrôle, mais ils constituent plutôt, pour reprendre les termes employés par le juge Hugessen²³, des «étape[s] préliminaire[s] essentielle[s], prévue[s] par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, qui précède[nt]» les approbations en résultant. Les approbations sont annulées et renvoyées, de concert avec les étapes préliminaires essentielles qui y sont liées, au ministre des Pêches et des Océans, ou à tout autre ministre approprié, pour nouvelle considération et, si nécessaire, pour nouvelle détermination, d'une manière conforme à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, à la *Loi sur la protection des eaux navigables* et aux présents motifs.

6) DÉPENS

[64] La présente affaire a été entendue à Calgary (Alberta), les 22 et 23 avril 1998. À cette époque, les *Règles de la Cour fédérale*²⁴ prévoyaient que des dépens ne pouvaient être accordés dans le cadre d'une procédure de contrôle judiciaire de même nature que la présente en l'absence de motifs exceptionnels. À la fin de l'audition, la Cour a demandé l'opinion des avocats sur la question de savoir s'il existait de tels motifs en l'espèce. Ceux-ci n'en ont mentionné aucun. Aucune ordonnance ne sera rendue quant aux dépens.

¹ L.R.C. (1985), ch. N-22. Un grand nombre de dispositions législatives et réglementaires et celles provenant d'un

order in council, will be referred to throughout these reasons. To minimize quotations in the body of the reasons, the provisions that will be referred to are set out at length in an appendix.

² See s. 5(1)(a) of the *Navigable Waters Protection Act*.

³ SOR/94-636.

⁴ S.C. 1992, c. 37 (as amended).

⁵ The December 3, 1996, "decision" relates to minor design modifications for the Ram River bridge.

⁶ At the time this matter was heard, s. 1602(2) [as enacted by SOR/92-43, s. 19] of the *Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663 read in part as follows:

Rule 1602. . . .

(2) The applicant's notice of motion [initiating an application for judicial review] shall be dated and signed by the applicant, or the applicant's solicitor, and shall

. . .

(f) set out the date and details of the decision, order or other matter in respect of which judicial review is sought; and [Emphasis added.]

Only days after the hearing of this matter, the new *Federal Court Rules, 1998* [SOR/98-106] came into force. Rule 302 of the new Rules provides:

302. Unless the Court orders otherwise, an application for judicial review shall be limited to a single order [which includes a decision] in respect of which relief is sought.

I note the authority provided to the Court, by order, to relieve from the "one application, one decision" general rule. I am satisfied that equivalent flexibility, without the necessity for an order, was provided under the old Rules by the general rule of interpretation that was s. 2(2) of the Rules. It read as follows:

Rule 2. . . .

(2) These Rules are intended to render effective the substantive law and to ensure that it is carried out; and they are to be so interpreted and applied as to facilitate rather than to delay or to end prematurely the normal advancement of cases.

⁷ Two decisions of this Court have recently held that panel review reports under the *Canadian Environmental Assessment Act* are not judicially reviewable under s. 18.1(1) of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)] (*Alberta Wilderness Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1997] F.C.J. No. 1666 (T.D.) (QL), *per* Hugessen J., quoted with approval in *Alberta Wilderness Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1998] F.C.J. No. 821 (T.D.) (QL), *per* McKeown J.). Mr. Justice Hugessen stated [at para. 4]:

décret seront mentionnées tout au long des présents motifs. Afin de minimiser les références dans le corps des motifs, ces dispositions sont reproduites intégralement dans un appendice.

² Voir l'art. 5(1)a) de la *Loi sur la protection des eaux navigables*.

³ DORS/94-636.

⁴ L.C. 1992, ch. 37 (et modifications).

⁵ La «décision» du 3 décembre 1996 a trait à des modifications mineures de conception du pont de la rivière Ram.

⁶ Au moment de l'audience de la présente affaire, l'art. 1602(2) [édicte par DORS/92-43, art. 19] des *Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663, prévoyait ce qui suit:

Règle 1602. . . .

(2) L'avis de requête [TRADUCTION] [introduisant une demande de contrôle judiciaire], daté et signé par la partie requérante ou son avocat, indique:

. . .

f) la date et les particularités de la décision, de l'ordonnance ou de toute autre question à l'égard de laquelle le contrôle judiciaire est demandé; [Non souligné dans l'original.]

Quelques jours seulement après l'audition de la présente affaire, les nouvelles *Règles de la Cour fédérale (1998)* sont entrées en vigueur. La Règle 302 des nouvelles Règles prévoit:

302. Sauf ordonnance contraire de la Cour, la demande de contrôle judiciaire ne peut porter que sur une seule ordonnance [TRADUCTION] [ce qui comprend une décision] pour laquelle une réparation est demandée.

Je souligne le pouvoir conféré à la Cour de passer outre, par ordonnance, à la règle générale voulant qu'il y ait une demande, une décision. Je suis convaincu qu'une souplesse semblable était prévue aux termes des anciennes Règles, sans qu'une ordonnance ne soit nécessaire, en vertu de la règle générale d'interprétation que constituait l'art. 2(2) des Règles. Cette Règle prévoit:

Règle 2. . . .

(2) Les présentes Règles visent à faire apparaître le droit et en assurer la sanction; elles doivent s'interpréter les unes par les autres et autant que possible faciliter la marche normale des procès plutôt que la retarder ou y mettre fin prématurément.

⁷ Dans deux décisions récentes de la Cour, il a été jugé que les rapports des commissions visées par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ne peuvent faire l'objet d'un contrôle aux termes de l'art. 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)] (*Alberta Wilderness Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] F.C.J. n° 1666 (1^{re} inst.) (QL), *per* le juge Hugessen, cité à l'appui dans *Alberta Wilderness Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1998] F.C.J. n° 821 (1^{re} inst.) (QL), *per* le juge McKeown). Le juge Hugessen a dit [au par. 4]:

Rather I think that the Report should be seen as an essential statutory preliminary step required by the *Canadian Environmental Assessment Act* prior to a decision by the Minister to issue an authorization under section 35 of the *Fisheries Act*.

The same might be said of the screening assessment reports issued under s. 18 of the CEEA, prior to the decisions on behalf of a Minister represented by the approvals under s. 5(1) of the NWPA. This issue was not argued before me. It will therefore not be further pursued at this point in these reasons.

⁸ C.R.C., c. 663 (as amended); since the hearing of this matter, repealed and replaced by the *Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, 5 February, 1998.

⁹ [1995] 2 F.C. 455 (C.A.), at p. 464.

¹⁰ R.S.C., 1985, c. P-34.

¹¹ R.S.C., 1985, c. F-15.

¹² [1993] 1 S.C.R. 554, at pp. 577-578.

¹³ [1997] 1 F.C. 325 (T.D.).

¹⁴ [1992] 1 S.C.R. 3, at pp. 16-17.

¹⁵ The Guidelines Order [*Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467] was a predecessor to the *Canadian Environmental Assessment Act*.

¹⁶ 753 F.2d 754 (9th Cir. 1985).

¹⁷ [1994] 1 S.C.R. 159, at p. 191.

¹⁸ Minister of Supply and Services Canada, Cat. No. EN106-25/1-1994E, ISBN 0-662-22773-5, November 1994.

¹⁹ I note that the English and French language versions of s. 15(3) might be interpreted differently. Both versions are, of course, equally authoritative. No difference was argued before me and, for the purposes of this matter only, I find none. Nevertheless, I note that this question of interpretation might arise in the context of another proceeding.

²⁰ [1997] 3 S.C.R. 213, at pp. 266-267.

²¹ "Project" is a defined term in s. 2(1) of the *Canadian Environmental Assessment Act*. Please see the Appendix to these reasons.

²² R.S.C., 1985, c. A-1.

²³ *Supra*, note 7.

²⁴ *Supra*, note 8.

J'estime plutôt que le rapport devrait être considéré comme une étape préliminaire essentielle, prévue par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, qui précède la décision du ministre de donner son autorisation en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les pêches*.

On pourrait en dire autant des rapports d'examen préalable déposés en vertu de l'art. 18 [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 23] de la LCÉE, qui précèdent les décisions rendues au nom du ministre que sont les approbations visées par le par. 5(1) de la LPEN. Cette question n'a pas été débattue devant moi. Elle ne sera donc pas explorée plus à fond à cette étape-ci dans les présents motifs.

⁸ C.R.C., ch. 663 (et modifications); depuis l'audition de la présente affaire, ce règlement a été abrogé et remplacé par les *Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, 5 février 1998.

⁹ [1995] 2 C.F. 455 (C.A.), à la p. 464.

¹⁰ L.R.C. (1985), ch. P-34.

¹¹ L.R.C. (1985), ch. F-15.

¹² [1993] 1 R.C.S. 554, aux p. 577 et 578.

¹³ [1997] 1 C.F. 325 (1^{re} inst.).

¹⁴ [1992] 1 R.C.S. 3, aux p. 16 et 17.

¹⁵ Le Décret sur les lignes directrices [*Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467] a précédé la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

¹⁶ 753 F.2d 754 (9th Cir. 1985).

¹⁷ [1994] 1 R.C.S. 159, à la p. 191.

¹⁸ Ministère des Approvisionnements et Services Canada, cat. n° EN106-25/1-1994 F, ISBN 0-662-99561-9, novembre 1994.

¹⁹ Je souligne que les versions anglaise et française de l'art. 15(3) pourraient être interprétées différemment. Naturellement, les deux versions ont la même force de loi. L'existence d'une différence n'a pas été plaidée devant moi et, uniquement pour les fins de cette affaire, je n'en vois aucune. Toutefois, je souligne que cette question d'interprétation pourrait se poser dans le cadre d'une autre procédure.

²⁰ [1997] 3 R.C.S. 213, aux p. 266 et 267.

²¹ «Projet» [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 18] est un terme défini au par. 2(1) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Veuillez consulter l'appendice des présents motifs.

²² L.R.C. (1985), ch. A-1.

²³ Précité, note 7.

²⁴ Précité, note 8.

APPENDIX

1. CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT

WHEREAS the Government of Canada seeks to achieve sustainable development by conserving and enhancing environmental quality and by encouraging and promoting economic development that conserves and enhances environmental quality;

WHEREAS environmental assessment provides an effective means of integrating environmental factors into planning and decision-making processes in a manner that promotes sustainable development;

WHEREAS the Government of Canada is committed to exercising leadership within Canada and internationally in anticipating and preventing the degradation of environmental quality and at the same time ensuring that economic development is compatible with the high value Canadians place on environmental quality;

AND WHEREAS the Government of Canada is committed to facilitating public participation in the environmental assessment of projects to be carried out by or with the approval or assistance of the Government of Canada and providing access to the information on which those environmental assessments are based;

NOW, THEREFORE, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

...

2. (1) In this Act,

...

“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;

“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

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

whether any such change occurs within or outside Canada;

...

APPENDICE

1. LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Attendu:

que le gouvernement fédéral vise au développement durable par des actions de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement ainsi que de promotion d'une croissance économique de nature à contribuer à la réalisation de ces fins;

que l'évaluation environnementale constitue un outil efficace pour la prise en compte des facteurs environnementaux dans les processus de planification et de décision, de façon à promouvoir un développement durable;

que le gouvernement fédéral s'engage à jouer un rôle moteur tant au plan national qu'au plan international dans la prévention de la dégradation de l'environnement tout en veillant à ce que les activités de développement économique soient compatibles avec la grande valeur qu'accordent les Canadiens à l'environnement;

que le gouvernement fédéral s'engage à favoriser la participation de la population à l'évaluation environnementale des projets à entreprendre par lui ou approuvés ou aidés par lui, ainsi qu'à fournir l'accès à l'information sur laquelle se fonde cette évaluation,

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

...

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

...

«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*

“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*;

“interested party” means, in respect of an environmental assessment, any person or body having an interest in the outcome of the environmental assessment for a purpose that is neither frivolous nor vexatious;

“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);

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

4. The purposes of this Act are

- (a) to ensure that the environmental effects of projects receive careful consideration before responsible authorities take actions in connection with them;
- (b) to encourage responsible authorities to take actions that promote sustainable development and thereby achieve

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*.

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

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

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

« partie intéressée » Toute personne ou tout organisme pour qui le résultat de l'évaluation environnementale revêt un intérêt qui ne soit ni frivole ni vexatoire.

« 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).

4. La présente loi a pour objet :

- a) de permettre aux autorités responsables de prendre des mesures à l'égard de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux en se fondant sur un jugement éclairé quant à ces effets;
- b) d'inciter ces autorités à favoriser un développement durable propice à la salubrité de l'environnement et à la

or maintain a healthy environment and a healthy economy;

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

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

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

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;

(b) makes or authorizes payments or provides a guarantee for a loan or any other form of financial assistance to the proponent for the purpose of enabling the project to be carried out in whole or in part, except where the financial assistance is in the form of any reduction, avoidance, deferral, removal, refund, remission or other form of relief from the payment of any tax, duty or impost imposed under any Act of Parliament, unless that financial assistance is provided for the purpose of enabling an individual project specifically named in the Act, regulation or order that provides the relief to be carried out;

(c) has the administration of federal lands and sells, leases or otherwise disposes of those lands or any interests in those lands, or transfers the administration and control of those lands or interests to Her Majesty in right of a province, for the purpose of enabling the project to be carried out in whole or in part; or

(d) under a provision prescribed pursuant to paragraph 59(f), 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.

...

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.

santé de l'économie;

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

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

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

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;

b) une autorité fédérale accorde à un promoteur en vue de l'aider à mettre en œuvre le projet en tout ou en partie un financement, une garantie d'emprunt ou toute autre aide financière, sauf si l'aide financière est accordée sous forme d'allègement—notamment réduction, évitement, report, remboursement, annulation ou remise—d'une taxe ou d'un impôt qui est prévu sous le régime d'une loi fédérale, à moins que cette aide soit accordée en vue de permettre la mise en œuvre d'un projet particulier spécifié nommément dans la loi, le règlement ou le décret prévoyant l'allègement;

c) une autorité fédérale administre le territoire domanial et en autorise la cession, notamment par vente ou cession à bail, ou celle de tout droit foncier relatif à celui-ci ou en transfère à Sa Majesté du chef d'une province l'administration et le contrôle, en vue de la mise en œuvre du projet en tout ou en partie;

d) une autorité fédérale, aux termes d'une disposition prévue par règlement pris en vertu de l'alinéa 59f), délivre un permis ou une licence, donne toute autorisation ou prend toute mesure en vue de permettre la mise en œuvre du projet en tout ou en partie.

...

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.

(2) A responsible authority shall not exercise any power or perform any duty or function referred to in section 5 in relation to a project unless it takes a course of action pursuant to paragraph 20(1)(a) or 37(1)(a).

...

12. . . .

(3) Every federal authority that is in possession of specialist or expert information or knowledge with respect to a project shall, on request, make available that information or knowledge to the responsible authority or to a mediator or a review panel.

(4) Where a screening or comprehensive study of a project is to be conducted and a jurisdiction has a responsibility or an authority to conduct an assessment of the environmental effects of the project or any part thereof, the responsible authority may cooperate with that jurisdiction respecting the environmental assessment of the project.

(5) In this section, "jurisdiction" means

(a) the government of a province;

(b) an agency or a body that is established pursuant to the legislation of a province and that has powers, duties or functions in relation to an assessment of the environmental effects of a project;

(c) a body that is established pursuant to a land claims agreement referred to in section 35 of the *Constitution Act, 1982* and that has powers, duties or functions in relation to an assessment of the environmental effects of a project; or

(d) a governing body that is established pursuant to legislation that relates to the self-government of Indians and that has powers, duties or functions in relation to an assessment of the environmental effects of a project.

...

14. The environmental assessment process includes, where applicable,

(a) a screening or comprehensive study and the preparation of a screening report or a comprehensive study report;

...

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

(a) the responsible authority; or

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

(2) L'autorité responsable d'un projet ne peut exercer ses attributions à l'égard de celui-ci que si elle prend une décision aux termes des alinéas 20(1)a) ou 37(1)a).

...

12. . . .

(3) Il incombe à l'autorité fédérale pourvue des connaissances voulues touchant un projet de fournir, sur demande, les renseignements pertinents à l'autorité responsable ou à un médiateur ou à une commission.

(4) L'autorité responsable peut, dans le cadre de l'examen préalable ou de l'étude approfondie d'un projet, coopérer, pour l'évaluation environnementale de celui-ci, avec l'instance qui a la responsabilité ou le pouvoir d'effectuer l'évaluation des effets environnementaux de tout ou partie d'un projet.

(5) Dans le présent article, « instance » s'entend :

a) du gouvernement d'une province;

b) d'un organisme établi sous le régime d'une loi provinciale ayant des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux d'un projet;

c) d'un organisme, constitué aux termes d'un accord sur des revendications territoriales visé à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ayant des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux d'un projet;

d) d'un organisme dirigeant, constitué par une loi relative à l'autonomie gouvernementale des Indiens, ayant des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux d'un projet.

...

14. Le processus d'évaluation environnementale d'un projet comporte, selon le cas :

a) un examen préalable ou une étude approfondie et l'établissement d'un rapport d'examen préalable ou d'un rapport d'étude approfondie;

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- (a) the purpose of the project;

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

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

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

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

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

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

- a) les raisons d'être du projet;

- (b) alternative means of carrying out the project that are technically and economically feasible and the environmental effects of any such alternative means;
- (c) the need for, and the requirements of, any follow-up program in respect of the project; and
- (d) the capacity of renewable resources that are likely to be significantly affected by the project to meet the needs of the present and those of the future.
- (3) The scope of the factors to be taken into consideration pursuant to paragraphs (1)(a), (b) and (d) and (2)(b), (c) and (d) shall be determined
- (a) by the responsible authority; or
- (b) where a project is referred to a mediator or a review panel, by the Minister, after consulting the responsible authority, when fixing the terms of reference of the mediation or review panel.
- (4) An environmental assessment of a project is not required to include a consideration of the environmental effects that could result from carrying out the project in response to a national emergency for which special temporary measures are taken under the *Emergencies Act*.
17. (1) A responsible authority may delegate to any person, body or jurisdiction within the meaning of subsection 12(5) any part of the screening or comprehensive study of a project or the preparation of the screening report or comprehensive study report, and may delegate any part of the design and implementation of a follow-up program, but shall not delegate the duty to take a course of action pursuant to subsection 20(1) or 37(1).
- (2) For greater certainty, a responsible authority shall not take a course of action pursuant to subsection 20(1) or 37(1) unless it is satisfied that any duty or function delegated pursuant to subsection (1) has been carried out in accordance with this Act and the regulations.
18. (1) Where a project is not described in the comprehensive study list or the exclusion list, the responsible authority shall ensure that
- (a) a screening of the project is conducted; and
- (b) a screening report is prepared.
- (2) Any available information may be used in conducting the screening of a project, but where a responsible authority is of the opinion that the information available is not adequate to enable it to take a course of action pursuant to subsection 20(1), it shall ensure that any studies and information that it considers necessary for that purpose are undertaken or collected.
- b) les solutions de rechange réalisables sur les plans technique et économique, et leurs effets environnementaux;
- c) la nécessité d'un programme de suivi du projet, ainsi que ses modalités;
- d) la capacité des ressources renouvelables, risquant d'être touchées de façon importante par le projet, de répondre aux besoins du présent et à ceux des générations futures.
- (3) L'évaluation de la portée des éléments visés aux alinéas (1)a), b) et d) et (2)b), c) et d) incombe:
- a) à l'autorité responsable;
- b) au ministre, après consultation de l'autorité responsable, lors de la détermination du mandat du médiateur ou de la commission d'examen.
- (4) L'évaluation environnementale d'un projet n'a pas à porter sur les effets environnementaux que sa réalisation peut entraîner en réaction à des situations de crise nationale pour lesquelles des mesures d'intervention sont prises aux termes de la *Loi sur les mesures d'urgence*.
17. (1) L'autorité responsable d'un projet peut déléguer à un organisme, une personne ou une instance, au sens du paragraphe 12(5), l'exécution de l'examen préalable ou de l'étude approfondie, ainsi que les rapports correspondants, et la conception et la mise en œuvre d'un programme de suivi, à l'exclusion de toute prise de décision aux termes du paragraphe 20(1) ou 37(1).
- (2) Il est entendu que l'autorité responsable qui a délégué l'exécution de l'examen ou de l'étude ainsi que l'établissement des rapports en vertu du paragraphe (1) ne peut prendre une décision aux termes du paragraphe 20(1) ou 37(1) que si elle est convaincue que les attributions déléguées ont été exercées conformément à la présente loi et à ses règlements.
18. (1) Dans le cas où le projet n'est pas visé dans la liste d'étude approfondie ou dans la liste d'exclusion, l'autorité responsable veille :
- a) à ce qu'en soit effectué l'examen préalable;
- b) à ce que soit établi un rapport d'examen préalable.
- (2) Dans le cadre de l'examen préalable qu'elle effectue, l'autorité responsable peut utiliser tous les renseignements disponibles; toutefois, si elle est d'avis qu'il n'existe pas suffisamment de renseignements pour lui permettre de prendre une décision en vertu du paragraphe 20(1), elle fait procéder aux études et à la collecte de renseignements nécessaires à cette fin.

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

...

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

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

(b) where, taking into account the implementation of any mitigation measures that the responsible authority considers appropriate, the project is likely to cause significant adverse environmental effects that cannot be justified in the circumstances, the responsible authority shall not exercise any power or perform any duty or function conferred on it by or under any Act of Parliament that would permit the project to be carried out in whole or in part; or

(c) where

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

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

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

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

...

55. (1) For the purpose of facilitating public access to records relating to environmental assessments, a public

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

...

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

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

b) si, compte tenu de l'application des mesures d'atténuation qu'elle estime indiquées, la réalisation du projet est susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants qui ne peuvent être justifiés dans les circonstances, ne pas exercer les attributions qui lui sont conférées sous le régime d'une loi fédérale et qui pourraient lui permettre la mise en œuvre du projet en tout ou en partie;

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

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

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

(iii) si les préoccupations du public le justifient.

...

55. (1) Est tenu, conformément à la présente loi et aux règlements, un registre public pour chacun des projets pour

registry shall be established and operated in a manner to ensure convenient public access to the registry and in accordance with this Act and the regulations in respect of every project for which an environmental assessment is conducted.

(2) The public registry in respect of a project shall be maintained

(a) by the responsible authority from the commencement of the environmental assessment until any follow-up program in respect of the project is completed; and

(b) where the project is referred to a mediator or a review panel, by the Agency from the appointment of the mediator or the members of the review panel until the report of the mediator or review panel is submitted to the Minister.

(3) Subject to subsection (4), a public registry shall contain all records produced, collected, or submitted with respect to the environmental assessment of the project, including

(a) any report relating to the assessment;

(b) any comments filed by the public in relation to the assessment;

(c) any records prepared by the responsible authority for the purposes of section 38;

(d) any records produced as the result of the implementation of any follow-up program;

(e) any terms of reference for a mediation or a panel review; and

(f) any documents requiring mitigation measures to be implemented.

(4) A public registry shall contain a record referred to in subsection (3) if the record falls within one of the following categories:

(a) records that have otherwise been made available to the public in carrying out the assessment pursuant to this Act and any additional records that have otherwise been made publicly available;

(b) any record or part of a record that the responsible authority, in the case of a record under its control, or the Minister, in the case of a record under the Agency's control, determines would have been disclosed to the public in accordance with the *Access to Information Act* if a request had been made in respect of that record under that Act at the time the record comes under its control, including any record that would be disclosed in the public interest pursuant to subsection 20(6) of that Act; and

(c) any record or part of a record, except a record or part containing third party information, if the responsible

lesquels une évaluation environnementale est effectuée afin de faciliter l'accès aux documents relatifs à cette évaluation.

(2) Le registre public est tenu :

a) par l'autorité responsable dès le début de l'évaluation environnementale et jusqu'à ce que le programme de suivi soit terminé;

b) par l'Agence, dans les cas où une médiation ou un examen par une commission est effectuée, dès la nomination du médiateur ou des membres de la commission jusqu'au moment de la remise du rapport au ministre.

(3) Sous réserve du paragraphe (4), le registre public contient tous les documents produits, recueillis ou reçus relativement à l'évaluation environnementale d'un projet, notamment :

a) tout rapport relatif à l'évaluation environnementale du projet;

b) toute observation du public à l'égard de l'évaluation;

c) tous les documents que l'autorité responsable a préparés pour l'application de l'article 38;

d) tous les documents produits par l'application d'un programme de suivi;

e) le mandat du médiateur ou d'une commission;

f) tous les documents exigeant l'application de mesures d'atténuation.

(4) Le registre public permet l'accès aux documents visés au paragraphe (3) si ceux-ci appartiennent à l'une des catégories suivantes :

a) documents qui sont mis à la disposition du public dans le registre conformément à la présente loi ainsi que tout autre document qui a déjà été rendu public;

b) tout ou partie d'un document qui, de l'avis de l'autorité responsable, dans le cas d'un document qu'elle contrôle, ou de l'avis du ministre dans le cas d'un document que l'Agence contrôle, serait communiqué conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* si une demande en ce sens était faite aux termes de celle-ci au moment où l'Agence prend le contrôle du document, y compris tout document qui serait communiqué dans l'intérêt public aux termes du paragraphe 20(6) de cette loi;

c) tout ou partie d'un document, à l'exception d'un document contenant des renseignements relatifs à un tiers,

authority, in the case of a record under the responsible authority's control, or the Minister, in the case of a record under the Agency's control, believes on reasonable grounds that its disclosure would be in the public interest because it is required in order for the public to participate effectively in the assessment.

(5) Sections 27, 28 and 44 of the *Access to Information Act* apply, with such modifications as the circumstances require, to any determination made under paragraph (4)(b) in respect of third party information, and, for the purpose of section 27 of that Act, any record referred to in paragraph (4)(b) shall be deemed to be a record that the responsible authority or the Minister intends to disclose and, for the purpose of applying that Act, any reference in that Act to the person who requested access shall be disregarded if no person has requested access to the information.

(6) Notwithstanding any other Act of Parliament, no civil or criminal proceedings lie against a responsible authority or the Minister, or against any person acting on behalf of or under the direction of a responsible authority or the Minister, and no proceedings lie against the Crown or any responsible authority for the disclosure in good faith of any record or any part of a record pursuant to this Act, for any consequences that flow from that disclosure, or for the failure to give any notice required under section 27 or any other provision of the *Access to Information Act* if reasonable care is taken to give the required notice.

(7) For the purposes of this section, "third party information" means

- (a) trade secrets of a third party;
- (b) financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party;
- (c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party; and
- (d) information the disclosure of which could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party.

...

59. The Governor in Council may make regulations

...

(f) prescribing the provisions of any Act of Parliament or any regulation made pursuant thereto that confer powers, duties or functions on federal authorities the exercise or

si l'autorité responsable, dans le cas d'un document qu'elle contrôle ou le ministre, dans le cas d'un document que l'Agence contrôle, a des motifs raisonnables de croire qu'il serait d'intérêt public de le communiquer parce qu'il est nécessaire à une participation efficace du public à l'évaluation environnementale.

(5) Les articles 27, 28 et 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, à toute détermination faite aux termes de l'alinéa (4)b) à l'égard de renseignements relatifs à un tiers, et tout document visé à cet alinéa est réputé, pour l'application de l'article 27 de cette loi, constituer un document que le ministre ou l'autorité responsable a l'intention de communiquer; pour l'application de cette loi, il ne doit pas être tenu compte de la mention de la personne qui a demandé la communication des renseignements si nul ne l'a demandée.

(6) Malgré toute autre loi fédérale, l'autorité responsable ou le ministre et les personnes qui agissent en leur nom ou sous leur autorité bénéficient de l'immunité en matière civile ou pénale, et la Couronne ainsi que les autorités responsables bénéficient de l'immunité devant toute juridiction, pour la communication totale ou partielle d'un document faite de bonne foi dans le cadre de la présente loi ainsi que pour les conséquences qui en découlent; ils bénéficient également de l'immunité dans les cas où, ayant fait preuve de la diligence nécessaire, ils n'ont pu donner les avis prévus à l'article 27 ou à toute autre disposition de la *Loi sur l'accès à l'information*.

(7) Au présent article, « renseignements relatifs à un tiers » s'entend des renseignements suivants :

- a) secrets industriels de tiers;
- b) renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;
- c) renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;
- d) renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

...

59. Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

...

f) déterminer les dispositions législatives ou réglementaires fédérales prévoyant les attributions des autorités fédérales relativement à un projet dont l'exercice rend

performance of which requires an environmental assessment under paragraph 5(1)(d);

nécessaire une évaluation environnementale en vertu de l'alinéa 5(1)d);

2. CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACT—
LAW LIST REGULATIONS

2. LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE—RÈGLEMENT SUR LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES DÉSIGNÉES

REGULATIONS PRESCRIBING PROVISIONS OF ACTS PARLIAMENT AND REGULATIONS MADE PURSUANT TO ANY SUCH ACT THAT CONFER POWERS, DUTIES OR FUNCTIONS ON FEDERAL AUTHORITIES OR ON THE GOVERNOR IN COUNCIL, THE EXERCISE OF WHICH REQUIRES AN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT

RÈGLEMENT DÉSIGNANT LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES FÉDÉRALES PRÉVOYANT LES ATTRIBUTIONS DES AUTORITÉS FÉDÉRALES ET DU GOUVERNEUR EN CONSEIL DONT L'EXERCICE REND NÉCESSAIRE UNE ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

...

...

1. These Regulations may be cited as the *Law List Regulations*.

1. *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires.*

...

...

2. The provisions of an Act set out in Part I of Schedule I and a regulation set out in Part II of that Schedule are prescribed for the purposes of paragraph 5(1)(d) of the *Canadian Environmental Assessment Act*.

2. Pour l'application de l'alinéa 5(1)d) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, les dispositions législatives et réglementaires sont celles prévues respectivement aux parties I et II de l'annexe I.

...

...

SCHEDULE I
(Section 2)

ANNEXE I
(article 2)

PROVISIONS OF ACTS AND REGULATIONS THAT CONFER POWERS, DUTIES OR FUNCTIONS ON FEDERAL AUTHORITIES

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES CONFÉRANT DES ATTRIBUTIONS À UNE AUTORITÉ FÉDÉRALE

PART I
PROVISIONS OF ACTS

PARTIE I
DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Item* Provisions

Article* Dispositions

...

...

11. *Navigable Waters Protection Act (14)*

14. *Loi sur la protection des eaux navigables (11)*

- (a) paragraph 5(1)(a)
- (b) subsection 6(4)
- (c) section 16
- (d) section 20

- a) alinéa 5(1)a)
- b) paragraphe 6(4)
- c) article 16
- d) article 20

3. NAVIGABLE WATERS PROTECTION ACT

3. LOI SUR LA PROTECTION DES EAUX NAVIGABLES

2. In this Act,

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

“Minister” means the Minister of Transport;

«eaux navigables» Sont compris parmi les eaux navigables les canaux et les autres plans d'eau créés ou modifiés par suite de la construction d'un ouvrage.

“navigable water” includes a canal and any other body of water created or altered as a result of the construction of any work.

3. In this Part,

...

“work” includes

(a) any bridge, boom, dam, wharf, dock, pier, tunnel or pipe and the approaches or other works necessary or appurtenant thereto,

(b) any dumping of fill or excavation of materials from the bed of a navigable water,

(c) any telegraph or power cable or wire, or

(d) any structure, device or thing, whether similar in character to anything referred to in this definition or not, that may interfere with navigation.

...

5. (1) No work shall be built or placed in, on, over, under, through or across any navigable water unless

(a) the work and the site and plans thereof have been approved by the Minister, on such terms and conditions as the Minister deems fit, prior to commencement of construction;

(b) the construction of the work is commenced within six months and completed within three years after the approval referred to in paragraph (a) or within such further period as the Minister may fix; and

(c) the work is built, placed and maintained in accordance with the plans, the regulations and the terms and conditions set out in the approval referred to in paragraph (a).

(2) Except in the case of a bridge, boom, dam or causeway, this section does not apply to any work that, in the opinion of the Minister, does not interfere substantially with navigation.

4. PUBLIC SERVICE REARRANGEMENT AND TRANSFER OF DUTIES ACT

2. The Governor in Council may

(a) transfer any powers, duties or functions or the control or supervision of any portion of the public service from one minister to another, or from one department or portion of the public service to another; or

«ministre» Le ministre des Transports.

3. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

...

«ouvrages» Sont compris parmi les ouvrages:

a) les ponts, estacades, barrages, quais, docks, jetées, tunnels ou conduites ainsi que les abords ou autres ouvrages nécessaires ou accessoires;

b) les déversements de remblais ou excavations de matériaux tirés du lit d'eaux navigables;

c) les câbles ou fils de télégraphe ou de transport d'énergie;

d) les constructions, appareils ou objets similaires ou non à ceux mentionnés à la présente définition et susceptibles de nuire à la navigation.

...

5. (1) Il est interdit de construire ou de placer un ouvrage dans des eaux navigables ou sur, sous, au-dessus ou à travers de telles eaux à moins que :

a) préalablement au début des travaux, l'ouvrage, ainsi que son emplacement et ses plans, n'aient été approuvés par le ministre selon les modalités qu'il juge à propos;

b) la construction de l'ouvrage ne soit commencée dans les six mois et terminée dans les trois ans qui suivent l'approbation visée à l'alinéa a) ou dans le délai supplémentaire que peut fixer le ministre;

c) la construction, l'emplacement ou l'entretien de l'ouvrage ne soit conforme aux plans, aux règlements et aux modalités que renferme l'approbation visée à l'alinéa a).

(2) Sauf dans le cas d'un pont, d'une estacade, d'un barrage ou d'une chaussée, le présent article ne s'applique pas à un ouvrage qui, de l'avis du ministre, ne gêne pas sérieusement la navigation.

4. LOI SUR LES RESTRUCTURATIONS ET LES TRANSFERTS D'ATTRIBUTIONS DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

2. Le gouverneur en conseil peut procéder:

a) à tout transfert d'attributions, ou de responsabilité à l'égard d'un secteur de l'administration publique, entre ministres ou entre ministères ou secteurs de l'administration publique;

(b) amalgamate and combine any two or more departments under one minister and under one deputy minister.

3. Where under this Act, or under any other lawful authority, any power, duty or function, or the control or supervision of any portion of the public service, is transferred from one minister to another, or from one department or portion of the public service to another, the minister, department or portion of the public service to whom or which the power, duty, function, control or supervision is transferred, and the appropriate officers of that department or portion of the public service, shall, in relation thereto, be substituted for and have and carry out the respective powers and duties that formerly belonged to or were to be carried out by the minister, department or portion of the public service and the respective officers of the department or portion of the public service from whom or which the power, duty, function, control or supervision is so transferred.

5. ORDER IN COUNCIL P.C. 1995-527, MARCH 28, 1995, SI/95-46

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Prime Minister, pursuant to paragraph 2(a) of the Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act, is pleased hereby to transfer, effective April 1, 1995, to the Department of Fisheries and Oceans the control and supervision of that portion of the public service in the Department of Transport known as the Canadian Coast Guard, other than

(a) the Harbours and Ports Directorate and the regional Harbours and Ports Branches;

(b) the Marine Regulatory Directorate; and

(c) the Ship Inspection Directorate and the regional Ship Inspection Branches.

b) au regroupement de deux ministères ou plus sous l'autorité d'un seul ministre et d'un seul sous-ministre.

3. Le ministre, le ministère ou le secteur de l'administration publique auxquels sont transférées, sous le régime de la présente loi ou en vertu de toute autre habilitation, des attributions ou responsabilités, ainsi que leurs fonctionnaires compétents, ont le plein exercice des pouvoirs et fonctions dévolus à leurs prédécesseurs.

5. DÉCRET C.P. 1995-527, 28 MARS 1995, TR/95-46

Sur recommandation du premier ministre et en vertu de l'alinéa 2a) de la Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique, il plaît à Son Excellence le Gouverneur Général en conseil de transférer au ministère des Pêches et des Océans la responsabilité à l'égard du secteur de l'administration publique connu sous le nom de Garde côtière canadienne qui fait partie du ministère des Transports, à l'exception des secteurs suivants :

a) la Direction des havres et des ports et les divisions régionales des havres et des ports;

b) la Direction de la réglementation maritime;

c) la Direction des inspections des navires et les divisions régionales des inspections des navires.

Le transfert prend effet le 1^{er} avril 1995.