

A-550-98

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

v.

**The Friends of the West Country Association**  
(Respondent) (Applicant)

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

Court of Appeal, Linden, Rothstein and McDonald JJ.A.—Toronto, September 8; Ottawa, October 12, 1999.

*Environment — Appeal from order allowing application for judicial review of Coast Guard's decisions proposed bridges over navigable waters not likely to cause significant adverse environmental effects — Logging company obtaining provincial approval to build road; applied for approval to construct bridges over navigable waters, triggering federal environmental assessments — (1) CEEA, s. 15(1) conferring on responsible authority (Coast Guard) power to determine scope of project in relation to which environmental assessment to be conducted — Coast Guard determined scope of bridge projects not including road, forestry operations — S. 15(3) requiring environmental assessment in respect of every construction, operation, modification, decommissioning, abandonment, or other undertaking likely to be carried out "in relation to" physical work — S. 15(3) subsidiary to s. 15(1) — Not imposing obligation on responsible authority to conduct environmental assessment outside scope of project determined by s. 15(1) — "In relation to" in s. 15(3) referring to construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertakings pertaining to life cycle of physical work itself or that are subsidiary or ancillary to physical work — Independent utility principle, applied by Motions Judge, not applicable to interpretation of s. 15(3) — Once each project scoped under s. 15(1), s. 15(3) not requiring environmental assessment to include construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking outside scope of projects — (2) S. 16(1)(a) requiring assessment to consider environmental effects and any cumulative environmental effects likely to result from projects in combination with other projects, activities that have been, will be carried out — S. 16(3) providing scope of factors to be considered under s. 16(1)(a) to be determined by responsible authority — Within responsible authority's discretion to decide which other projects, activities to include, exclude for purposes of cumulative environmental effects assessment — In not considering matters outside defined scope of projects, and outside federal jurisdiction, Coast Guard misinterpreted s.*

A-550-98

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

c.

**The Friends of the West Country Association**  
(intimée) (demanderesse)

*RÉPERTORIÉ: FRIENDS OF THE WEST COUNTRY ASSN. c. CANADA (MINISTRE DES PÊCHES ET OCÉANS) (C.A.)*

Cour d'appel, juges Linden, Rothstein et McDonald, J.C.A.—Toronto, 8 septembre; Ottawa, 12 octobre 1999.

*Environnement — Appel d'une ordonnance ayant accueilli une demande de contrôle judiciaire à l'encontre des décisions rendues par la Garde côtière selon lesquelles les ponts qu'il était envisagé de construire au-dessus des eaux navigables n'étaient pas susceptibles de causer des effets environnementaux négatifs importants — Une société forestière a obtenu l'autorisation de la province pour construire une route; elle demande l'autorisation de construire des ponts franchissant des eaux navigables, ce qui déclenche le mécanisme fédéral d'évaluation environnementale — 1) L'art. 15(1) de la LCÉE accorde à l'autorité responsable (Garde côtière) le pouvoir de déterminer la portée du projet assujéti à l'évaluation environnementale — La Garde côtière a déterminé que la portée des projets de construction des ponts ne comprenait ni la construction routière, ni l'exploitation forestière — L'art. 15(3) prévoit qu'une évaluation environnementale doit être effectuée relativement à toute construction, exploitation, modification, désaffectation, fermeture ou autre opération susceptible d'être réalisée «en liaison» avec l'ouvrage — L'art. 15(3) est subsidiaire par rapport à l'art. 15(1) — L'art. 15(3) n'oblige pas l'autorité responsable à procéder à une évaluation environnementale des éléments qui ne sont pas inclus dans la portée du projet aux termes de l'art. 15(1) — Les mots «liée à» contenus à l'art. 15(3) s'entendent de la construction, de l'exploitation, de la modification, de la désaffectation, de la fermeture ou de toute autre opération ayant trait à la durée de l'ouvrage en question, ou qui est accessoire à cet ouvrage — Le principe de l'utilité propre, que le juge des requêtes a appliqué, n'est pas pertinent quant à l'interprétation de l'art. 15(3) — Une fois la portée des projets déterminée conformément à l'art. 15(1), l'art. 15(3) n'impose pas que l'évaluation environnementale englobe les constructions, exploitations, modifications, désaffectations, fermetures ou autres opérations se situant hors de la portée des projets définis — 2) L'art. 16(1)a oblige l'autorité responsable à tenir compte des effets environnementaux, y compris les effets cumulatifs, suscepti-*

16(1)(a), (3) — Assessment not limited to sources within federal jurisdiction — Finding of insignificant environmental effects sufficient to open possibility of cumulative significant environmental effects when other projects taken into account — Not precluding application of cumulative effects portion of s. 16(1)(a), (3) — Coast Guard erred in declining to exercise jurisdiction in cumulative effects analysis under s. 16(1)(a) — (3) S. 55 requiring establishment of public registry to facilitate public access to records — Registry established at Sarnia, Ontario, 2000 miles from projects — Establishment, operation of public registry subject to discretion of responsible authority, but if not established, operated in close proximity to relevant geographic area of environmental assessment, other reasonable means (e.g. e-mail, fax) must be provided to comply with s. 55 — Coast Guard's actions with respect to access to public registry patently unreasonable.

Construction of statutes — Canadian Environmental Assessment Act, s. 15(3) requiring conduct of environmental assessment in respect of every construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking in relation to physical work in opinion of responsible authority likely to be carried out in relation to physical work — Coast Guard (responsible authority) determining proposed bridges over navigable waters not likely to cause significant adverse environmental effects — Determining scope of bridge project not including new logging road, forestry operations — In concluding Coast Guard obliged under s. 15(3) to include road, forestry operations within scope of environmental assessment because "in relation to" bridges, Motions Judge relying on independent utility principle: where individual project not having independent utility, but inextricably intertwined with other projects, must consider all projects — Not helpful in interpretation of s. 15(3) as originating in U.S.A. where constitutional jurisdiction, applicable statutory scheme very different.

bles d'être causés par les projets, combinés à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités — L'art. 16(3) permet à l'autorité responsable de déterminer les facteurs qui doivent être examinés aux termes de l'art. 16(1)a) — La décision relative aux autres projets ou activités devant être inclus ou exclus aux fins de l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs relève du pouvoir discrétionnaire conféré à l'autorité responsable — En n'examinant pas les questions qui étaient hors de la portée des projets définis et hors du périmètre de la compétence fédérale, la Garde côtière a mal interprété l'art. 16(1)a) et (3) — L'évaluation n'est pas limitée aux sources relevant de la compétence fédérale — La conclusion selon laquelle il n'y a que des effets environnementaux insignifiants suffit pour soulever la possibilité que des effets environnementaux cumulatifs importants soient produits par d'autres projets — Cette conclusion n'empêche pas l'application de la partie de l'art. 16(1)a) concernant les effets cumulatifs ou de l'art. 16(3) — La Garde côtière a commis une erreur en s'abstenant d'exercer son pouvoir discrétionnaire dans le cadre de l'analyse des effets cumulatifs qu'elle a menée en vertu de l'art. 16(1)a) — 3) L'art. 55 prévoit la mise sur pied d'un registre public afin de faciliter l'accès du public aux documents — Le registre a été établi à Sarnia (Ontario), soit à plus de 2 000 milles des projets — L'établissement et la tenue d'un registre public relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'autorité responsable, mais lorsque le registre public n'est pas établi ou qu'il ne se trouve pas à proximité de la zone géographique faisant l'objet de l'évaluation environnementale, il faut prendre d'autres mesures raisonnables (courrier électronique, télécopie) afin de satisfaire aux exigences de l'art. 55 — Les mesures prises par la Garde côtière en matière d'accès au registre public étaient manifestement déraisonnables.

Interprétation des lois — L'art. 15(3) de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale prévoit qu'une évaluation environnementale doit être effectuée relativement à toute opération de «construction, exploitation, modification, désaffectation, fermeture ou autre» liée à un ouvrage et qui, de l'avis de l'autorité responsable, est susceptible d'être réalisée en liaison avec l'ouvrage — La Garde côtière (autorité responsable) a déterminé que les ponts qu'il était envisagé de construire au-dessus des eaux navigables n'étaient pas susceptibles de causer des effets environnementaux négatifs importants — La détermination de la portée du projet de construction des ponts ne comprend ni la construction routière envisagée, ni l'exploitation forestière — En déterminant que la Garde côtière était tenue aux termes de l'art. 15(3) d'inclure la construction routière et l'exploitation forestière dans la portée de l'évaluation environnementale, du fait qu'elles sont «liées» aux ponts, le juge des requêtes s'est appuyé sur le principe de l'utilité propre: lorsqu'un projet individuel n'a pas une utilité propre mais qu'il est inextricablement lié à d'autres projets, l'autorité responsable doit se pencher sur l'ensemble des projets — Le principe de l'utilité propre n'est

This was an appeal from an order allowing an application for judicial review of the Coast Guard's decisions that proposed bridges over navigable waters were not likely to cause significant adverse environmental effects, and to set aside approvals to authorize construction of the bridges. In August 1995, the Province of Alberta Environmental Protection approved a submission for a new road (the Mainline Road) to transport logs to the Sunpine Forest Products Limited mill at Strachan, Alberta, subject to several environmental conditions. In December 1995 Sunpine submitted an application for approval under *Navigable Waters Protection Act*, section 5 to construct bridges along the Mainline Road corridor. As a result of the requirement to obtain federal approval to construct the bridges over navigable waters, federal environmental assessments were triggered. The Canadian Coast Guard acted on behalf of the Minister of Fisheries and Oceans as the responsible authority to carry out the environmental assessments. It defined the projects subject to environmental assessment as the bridges, and determined that the proposed bridges were not likely to cause significant adverse environmental effects, and approvals were issued.

*Canadian Environmental Assessment Act* (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. The Coast Guard determined that the scope of the proposed bridge projects did not include the road and proposed forestry operations. The Motions Judge found no reviewable error in the exercise of the Coast Guard's discretion in defining the projects subject to environmental assessment review. No cross-appeal was taken from this finding. Subsection 15(3) requires an environmental assessment to be conducted in respect of every "construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking" in relation to a physical work that is, in the opinion of the responsible authority, likely to be carried out in relation to that physical work. The Motions Judge concluded that the responsible authority was obliged under subsection 15(3) to include the road and perhaps the forestry operations within the scope of the environmental assessment (as opposed to the projects) because they were "in relation to" the bridges. He held that his interpretation of subsection 15(3) was consistent with the independent utility principle i.e. where an individual project has no independent utility, but is inextricably intertwined with other projects, the

*d'aucune utilité pour interpréter l'art. 15(3) puisqu'il vient des États-Unis, où les questions de compétence constitutionnelle et l'ensemble des dispositions législatives pertinentes diffèrent considérablement de celles qui s'appliquent au Canada.*

Il s'agit d'un appel d'une ordonnance ayant accueilli une demande de contrôle judiciaire à l'encontre des décisions rendues par la Garde côtière selon lesquelles les ponts qu'il était envisagé de construire au-dessus des eaux navigables n'étaient pas susceptibles de causer des effets environnementaux négatifs importants, et ayant annulé les autorisations relatives à la construction des ponts. En août 1995, les Services de la protection environnementale de l'Alberta ont approuvé le projet d'une nouvelle construction routière (la Mainline Road) pour assurer le transport des billes de bois d'œuvre jusqu'à la scierie de Sunpine Forest Products Limited située à Strachan (Alberta), sous réserve de certaines conditions en matière environnementale. En décembre 1995, en se fondant sur l'article 5 de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, Sunpine a présenté une demande d'autorisation pour construire des ponts sur le parcours de la Mainline Road. La construction de ponts franchissant des eaux navigables étant subordonnée à l'autorisation des autorités fédérales, la demande déclencha le mécanisme fédéral d'évaluation environnementale. La Garde côtière canadienne a été chargée d'effectuer les évaluations environnementales au nom du ministre des Pêches et Océans. Elle a défini les ponts comme étant les projets devant faire l'objet d'une évaluation environnementale et a déterminé que les ponts qu'on se proposait de construire n'étaient pas susceptibles de causer des effets environnementaux négatifs importants; l'autorisation de construire les ponts a donc été délivrée.

Le paragraphe 15(1) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE) confère à l'autorité responsable le pouvoir de déterminer la portée du projet à l'égard duquel l'évaluation environnementale doit être effectuée. La Garde côtière a déterminé que la portée des projets envisagés quant à la construction des ponts ne comprenait ni la construction routière, ni l'exploitation forestière à laquelle on entendait se livrer. Le juge des requêtes n'a relevé aucune erreur susceptible de contrôle judiciaire dans la manière dont la Garde côtière a exercé son pouvoir discrétionnaire en définissant les projets assujettis à une évaluation environnementale. Cette conclusion n'a pas fait l'objet d'un appel incident. Le paragraphe 15(3) prévoit qu'une évaluation environnementale doit être effectuée relativement à toute opération de «construction, exploitation, modification, désaffectation, fermeture ou autre» liée à un ouvrage et qui, de l'avis de l'autorité responsable, est susceptible d'être réalisée en liaison avec l'ouvrage. Le juge des requêtes a conclu qu'aux termes du paragraphe 15(3), l'autorité responsable était tenue d'englober dans la portée de l'évaluation environnementale la route et peut-être aussi l'exploitation forestière (par opposition aux projets), étant donné qu'elles étaient «liées» aux ponts. Le juge des requêtes a estimé que son interprétation du paragraphe 15(3) était

responsible authority must consider all projects. He held that the bridges had no independent utility apart from the road and perhaps the forestry operation.

Paragraph 16(1)(a) states that every assessment shall consider the environmental effects of the projects 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”. Subsection 16(3) provides that the scope of the factors to be taken into consideration pursuant to paragraph 16(1)(a) is to be determined by the responsible authority. The Motions Judge held that subsection 16(1) reflects an obligation on the part of the responsible authority to apply the independent utility principle in the definition of the scope of the assessment. He found that the Coast Guard erred in law in failing to include consideration of the cumulative environmental effects likely to result from the combination of the road and the bridges.

Subsection 55(1) requires the establishment of a public registry for the purpose of facilitating public access to records. In this case, the registry was established at Sarnia, Ontario, over two thousand miles away from the projects subject to environmental assessment. In view of the remoteness of the registry, applicant requested that it be provided with copies of all materials on the registry. The Coast Guard provided some of this material but, as to the remainder invited the respondent to apply under the *Access to Information Act*.

The issues were: whether the Motions Judge erred in interpreting and applying the *Canadian Environmental Assessment Act*, sections 15, 16 and 55.

*Held*, the appeal should be dismissed.

(1) The responsible authority first determines the scope of a project under subsection 15(1). Subsection 15(3) is subsidiary to subsection 15(1). Subsection 15(3) requires the responsible authority to conduct its environmental assessment in respect of various aspects of the project, as is made clear by the definition of “project” in subsection 2(1) as, in relation to a physical work, any proposed construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking in relation to that physical work. “Project” is thus not equivalent to the physical work. In this case, the physical works were the bridges. However, the projects requiring environmental assessment included any construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking in relation to the bridges. The focuses of the projects are the physical works, but the construction, operation, modification, decommissioning,

conforme au principe de l'utilité propre; selon ce principe, lorsqu'un projet individuel n'a pas une utilité propre mais qu'il est inextricablement lié à d'autres projets, l'autorité responsable doit se pencher sur l'ensemble des projets. Selon le juge des requêtes, les ponts n'ont aucune utilité propre indépendante de la route et, peut-être, de l'exploitation forestière.

L'alinéa 16(1)a prévoit que l'évaluation doit porter sur les effets environnementaux des projets et les «effets cumulatifs que [leur] réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement». Le paragraphe 16(3) prévoit qu'il incombe à l'autorité responsable de déterminer la portée des éléments visés à l'alinéa 16(1)a. Le juge des requêtes a estimé que le paragraphe 16(1) faisait ressortir l'obligation de l'autorité responsable d'appliquer le principe de l'utilité propre dans l'analyse de la portée de l'évaluation. Il a conclu que la Garde côtière avait commis une erreur de droit en ne tenant pas compte des effets environnementaux cumulatifs qui découleraient vraisemblablement de la construction combinée de la route et des ponts.

Le paragraphe 55(1) prévoit la mise sur pied d'un registre public afin de faciliter l'accès du public aux documents relatifs aux évaluations. En l'espèce, le registre public a été établi à Sarnia (Ontario), soit à plus de 2 000 milles des projets visés par l'évaluation environnementale. Étant donné son éloignement du registre, la demanderesse a requis des copies de l'ensemble des documents se trouvant au registre. La Garde côtière a fourni à la demanderesse certains documents, mais lui a suggéré de présenter une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir le reste des documents.

La question en litige consiste à savoir si le juge des requêtes a commis une erreur quant à l'interprétation et à l'application des articles 15, 16 et 55 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

*Arrêt*: l'appel est rejeté.

1) L'autorité responsable doit d'abord déterminer la portée du projet, conformément au paragraphe 15(1). Le paragraphe 15(3) est subsidiaire par rapport au paragraphe 15(1). Le paragraphe 15(3) impose à l'autorité responsable l'obligation d'inclure dans son évaluation environnementale toute opération liée à un projet qui, conformément à la définition de «projet» contenue au paragraphe 2(1), participe de la réalisation d'un ouvrage, y compris de toute proposition de construction, d'exploitation, de modification, de désaffectation, de fermeture ou autre opération liée à cet ouvrage. Le mot «projet» n'équivaut donc pas au mot «ouvrage». En l'espèce, les ouvrages étaient les ponts. Cependant, les projets soumis à l'évaluation environnementale comprenaient toute construction, exploitation, modification, désaffectation, fermeture ou autre opération liée aux ponts. Les ouvrages constituent les éléments principaux des projets, mais la

abandonment or other undertaking in relation to them are also within the scope of the projects by virtue of the definition of "projects". The same words are found in subsection 15(3) as appear in the definition of "project" dealing with the conduct of the environmental assessment. The environmental assessment that must be carried out will be in respect of the project as scoped. Subsection 15(3) does not impose an obligation on the responsible authority to conduct an environmental assessment outside the scope of the project as determined by subsection 15(1).

"In relation to" in subsection 15(3) cannot contemplate any construction having any connection to the physical work that is the focus of the project, given the context of sections 15 and 16. Requiring the responsible authority to scope the project under subsection 15(1), would be unnecessary if every construction remotely connected to the project had to be the subject of the environmental assessment, as would the provision in paragraph 16(1)(a) for a cumulative effects analysis, taking account of the project as scoped under subsection 15(1) in combination with other projects or activities that have been or will be carried out. The words "in relation to" are used in the definition of "project" and in subsection 15(3) instead of the word "of". They refer to construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertakings that pertain to the life cycle of the physical work itself or that are subsidiary or ancillary to the physical work that is the focus of the project as scoped.

The independent utility principle originated in the United States, where questions of constitutional jurisdiction and the applicable statutory scheme of the relevant environmental protection legislation undoubtedly differ from those in Canada. It was not helpful for the purpose of interpreting subsection 15(3).

Once the responsible authority scoped each project under subsection 15(1), subsection 15(3) did not require that the environmental assessment include construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking outside the scope of the projects.

(2) The first aspect of the the process under section 16 involves consideration of all the factors in paragraphs 16(1)(a) to (f). Paragraph 16(1)(a), which refers to the cumulative environmental effects, requires the responsible authority to consider environmental effects that are likely to result from the projects scoped under subsection 15(1), in combination with other projects or activities that have been or will be carried out. The second aspect of the process involves the exercise of the discretion vested in the responsible authority by subsection 16(3) to determine the scope of

construction, l'exploitation, la modification, la désaffectation, la fermeture ou toute autre opération liée aux ponts sont également incluses dans la portée des projets en raison de la définition de «projet». Le paragraphe 15(3) reprend la définition de «projet» en ce qui concerne les évaluations environnementales. L'évaluation environnementale qui doit être effectuée portera sur le projet dont la portée a été déterminée. Le paragraphe 15(3) n'oblige pas l'autorité responsable à procéder à une évaluation environnementale des éléments qui ne sont pas inclus dans la portée du projet aux termes du paragraphe 15(1).

En raison du contexte des articles 15 et 16, le mot «lié» figurant au paragraphe 15(3) ne pourrait être interprété comme s'appliquant à toute construction qui est le moins lié à l'ouvrage constituant l'élément central du projet. Le fait d'obliger, aux termes du paragraphe 15(1), l'autorité responsable à déterminer la portée du projet constituerait un exercice superfétatoire si l'évaluation environnementale devait porter sur toute construction le moins liée au projet; la même remarque s'applique relativement à l'application de l'alinéa 16(1)a, qui prévoit une analyse des effets cumulatifs que pourrait entraîner la réalisation du projet défini conformément au paragraphe 15(1), combinée à l'existence ou à la réalisation d'autres projets ou activités. Ce sont les mots «liée à» qui sont utilisés dans la définition de «projet» ainsi qu'au paragraphe 15(3), et non le mot «de». Ces mots s'entendent de la construction, de l'exploitation, de la modification, de la désaffectation, de la fermeture ou de toute autre opération ayant trait à la durée de l'ouvrage en question, ou qui est accessoire à cet ouvrage qui est au cœur même du projet défini.

Le principe de l'utilité propre vient des États-Unis, où les questions de compétence constitutionnelle et l'ensemble des dispositions législatives portant sur la protection de l'environnement diffèrent sans nul doute de celles qui s'appliquent au Canada. Il n'est donc d'aucune utilité pour interpréter le paragraphe 15(3).

Une fois la portée des projets déterminée par l'autorité responsable conformément au paragraphe 15(1), le paragraphe 15(3) n'impose pas que l'évaluation environnementale englobe les constructions, exploitations, modifications, désaffectations, fermetures ou autres opérations se situant hors de la portée des projets définis.

2) Le premier volet du processus visé à l'article 16 porte sur l'évaluation de tous les facteurs prévus aux alinéas 16(1)a) à f). L'alinéa 16(1)a), qui porte sur les effets environnementaux cumulatifs, oblige l'autorité responsable à tenir compte des effets susceptibles d'être causés à l'environnement par les projets définis conformément au paragraphe 15(1), combinés à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités. Le second volet du processus concerne l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui, en vertu du paragraphe 16(3), permet à

the cumulative environmental effects that will be considered i.e. which other projects or activities are to be taken into account. It is therefore, within the discretion of the responsible authority to decide which other projects or activities to include and which to exclude for purposes of a cumulative environmental effects assessment under paragraph 16(1)(a).

The Coast Guard did not mention the road or forestry operations in its screening reports. Apparently it declined to consider matters that were outside the defined scope of the projects and that were outside federal jurisdiction. The nature of a cumulative effects assessment under paragraph 16(1)(a) would appear to expressly broaden the considerations beyond the project as scoped and sources outside that scope are to be considered. Nothing in paragraph 16(1)(a) or subsection 16(3) limits the assessment to sources within federal jurisdiction. In order to trigger a federal environmental assessment, some aspect of federal jurisdiction must be engaged. Once engaged, the federal responsible authority is to exercise its cumulative effects discretion unrestrained by its perception of constitutional jurisdiction. It must consider environmental effects touching upon all areas of federal jurisdiction, but focus its environmental assessment on effects within federal jurisdiction. It appears that this was the focus of the assessments in this case.

Just because a federal project does not create adverse effects itself does not mean that it could not exacerbate adverse effects of other projects. A finding of insignificant effect, as was made here, still implies some effects from the bridge projects themselves. The accumulation of a series of insignificant effects might at some point result in significant effects. For this reason, the insignificant effects finding does not preclude the application of the cumulative effects portion of paragraph 16(1)(a) or subsection 16(3). The Coast Guard erred in declining to exercise the discretion conferred on it in its cumulative effects analysis under paragraph 16(1)(a) by excluding consideration of effects from other projects or activities because they were outside the scoped projects or were outside federal jurisdiction.

(3) The establishment and manner of operation of the public registry under subsection 55(1) is subject to the exercise of discretion by the responsible authority. While cost is a factor to be considered, and there is no proximity

l'autorité responsable de déterminer la portée des effets environnementaux cumulatifs qui doivent être examinés, c'est-à-dire déterminer les autres projets ou activités qui doivent entrer en ligne de compte. La décision relative aux autres projets ou activités devant être inclus ou exclus aux fins de l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs prévue à l'alinéa 16(1)a relève donc du pouvoir discrétionnaire conféré à l'autorité responsable.

Dans ses rapports préliminaires, la Garde côtière n'avait pas évoqué la route ou les exploitations forestières. Elle n'a vraisemblablement pas voulu se pencher sur des questions qui étaient à la fois hors de la portée des projets définis et hors du périmètre de la compétence fédérale. La nature même d'une évaluation des effets cumulatifs en vertu de l'alinéa 16(1)a semble expressément élargir le champ d'examen au-delà du projet défini et les sources situées en dehors des limites du projet défini doivent alors être examinées. L'alinéa 16(1)a et le paragraphe 16(3) ne limitent aucunement l'évaluation aux sources relevant de la compétence fédérale. Il faut, pour enclencher la procédure fédérale d'évaluation environnementale, que soit en cause un aspect relevant de la compétence fédérale. À partir du moment où cette procédure est enclenchée, l'autorité fédérale responsable doit exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré en matière d'effets cumulatifs, sans que son action ne soit limitée par la manière dont elle interprète la compétence constitutionnelle dont elle est investie. L'autorité responsable doit se pencher sur les effets environnementaux touchant tout domaine de compétence fédéral, mais elle doit faire porter son évaluation environnementale sur les effets relevant d'un domaine de compétence fédéral. Il apparaît que cela ait été le point de mire des évaluations en l'espèce.

Le simple fait qu'un projet fédéral n'entraîne pas, à proprement parler, d'effet négatif ne signifie pas qu'il ne puisse aggraver les effets négatifs produits par d'autres projets. Le fait qu'on ait conclu en l'espèce que le projet n'entraînerait que des effets insignifiants implique que la construction des ponts aurait tout de même certains effets. L'accumulation de toute une série d'effets insignifiants pourrait finir par constituer des effets appréciables. Pour ce motif, la conclusion selon laquelle les projets n'entraîneraient que des effets insignifiants n'empêche pas l'application de la partie de l'alinéa 16(1)a concernant les effets cumulatifs, ou du paragraphe 16(3). La Garde côtière a commis une erreur en s'abstenant d'exercer son pouvoir discrétionnaire, dans le cadre de l'analyse des effets cumulatifs qu'elle a menée en vertu de l'alinéa 16(1)a, en n'englobant pas les effets susceptibles de découler d'autres projets ou activités, au motif que ceux-ci n'étaient pas visés par les projets définis ou se situaient hors du champ de compétence fédéral.

3) L'établissement et la tenue d'un registre public aux termes du paragraphe 55(1) relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité responsable. Bien que les coûts soient effectivement un facteur à considérer, et bien qu'il n'y ait aucune

requirement for a public registry, subsection 55(1) does require that convenient public access to the registry must be ensured. If a public registry is not established and operated in close proximity to the relevant geographic area of the environmental assessment, other reasonable means, e.g. e-mail, faxes, placing a set of timely material filed in the registry with an agent in close proximity to the projects for access by the public, must be provided to comply with subsection 55(1). Even under the most deferential standard of review, the actions of the Coast Guard with respect to access to the public registry were patently unreasonable.

#### 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) "federal authority", "project", 5, 11(2), 12(4), 15(1), (3), 16(1),(2),(3), 55(1).  
*Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 91(10),(12),(24).  
*Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467.  
*Navigable Waters Protection Act*, R.S.C., 1985, c. N-22, s. 5.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Manitoba's Future Forest Alliance v. Canada (Minister of the Environment)* (1999), 30 C.E.L.R. (N.S.) 1 (F.C.T.D.); *Citizens' Mining Council of Newfoundland & Labrador Inc. v. Canada (Minister of the Environment)* (1999), 29 C.E.L.R. (N.S.) 117; 163 F.T.R. 36 (F.C.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.

##### CONSIDERED:

*Thomas v. Peterson*, 753 F.2d 754 (9th Cir. 1985).

#### AUTHORS CITED

Canadian Environmental Assessment Agency. *The Canadian Environmental Assessment Act: Responsible*

condition de proximité pour l'établissement du registre public, le paragraphe 55(1) exige néanmoins que l'accès facile du public y soit garanti. Si un registre public n'est pas établi et tenu à proximité de la zone géographique faisant l'objet de l'évaluation environnementale, il faut, afin de satisfaire aux exigences du paragraphe 55(1), prendre d'autres mesures raisonnables, telles que le recours au courrier électronique ou à la télécopie, ou encore faciliter l'accès du public à la documentation déposée au registre en en confiant en temps utile copie à un agent se trouvant à proximité des projets. Même selon la norme de contrôle la plus respectueuse, les mesures prises par la Garde côtière en matière d'accès au registre public étaient manifestement déraisonnables.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467.  
*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37, préambule, art. 2(1) «autorité fédérale», «projets», (mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 18), 5, 11(2), 12(4) (mod., *idem*, art. 20), 15(1),(3) (mod., *idem*, art. 21), 16(1) (mod., *idem*, art. 22), (2),(3), 55(1).  
*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91(10),(12),(24).  
*Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1.  
*Loi sur la protection des eaux navigables*, L.R.C. (1985), ch. N-22, art. 5.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Manitoba's Future Forest Alliance c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (1999), 30 C.E.L.R. (N.S.) 1 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Citizens' Mining Council of Newfoundland & Labrador Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (1999), 29 C.E.L.R. (N.S.) 117; 163 F.T.R. 36 (C.F. 1<sup>re</sup> 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.

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Thomas v. Peterson*, 753 F.2d 754 (9th Cir. 1985).

#### DOCTRINE

Agence canadienne d'évaluation environnementale. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale: Guide*

*Authority's Guide*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1994.

APPEAL from an order allowing an application for judicial review of the Coast Guard's decisions pursuant to *Canadian Environmental Assessment Act*, sections 15 and 16 that proposed bridges over navigable waters were not likely to cause significant adverse environmental effects, and to set aside approvals to authorize construction of the bridges (*Friends of the West Country Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1998] 4 F.C. 340; (1998), 150 F.T.R. 161 (T.D.)). Appeal dismissed.

APPEARANCES:

*Kirk N. Lambrecht* for appellants (respondents).

*Stewart A. G. Elgie, Jerry V. DeMarco* for respondent (applicant).

*Brian K. O'Ferrall, E. Bruce Mellett* for intervenor (Sunpine Forest Products Limited).

*Allan H. Lefever, Q.C.* for intervenor (Alberta).

SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellants (respondents).

*Sierra Legal Defence Fund* for respondent (applicant).

*Bennett Jones* for intervenor (Sunpine Forest Products Limited).

*Reynolds, Mirth, Richards & Farmer*, Edmonton, for intervenor (Alberta).

*Brownlee Fryett*, Edmonton, for intervenors (AAMD&C and Municipal District of Clearwater).

*Birchall Northey*, Toronto, for intervenors (Canadian Environment Law Association and the Canadian Defence Fund).

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

[1] ROTHSTEIN J.A.: This is an appeal from a decision of Gibson J. [[1998] 4 F.C. 340 (T.D.)]

*des autorités responsables*. Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1994.

APPEL d'une ordonnance ayant accueilli une demande de contrôle judiciaire à l'encontre des décisions rendues par la Garde côtière, aux termes des articles 15 et 16 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, selon lesquelles les ponts qu'il était envisagé de construire au-dessus des eaux navigables n'étaient pas susceptibles de causer des effets environnementaux négatifs importants, et ayant annulé les autorisations relatives à la construction des ponts (*Friends of the West Country Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et Océans)*, [1998] 4 C.F. 340; (1998), 150 F.T.R. 161 (1<sup>re</sup> inst.)). Appel rejeté.

ONT COMPARU:

*Kirk N. Lambrecht* pour les appelants (défendeurs).

*Stewart A. G. Elgie et Jerry V. DeMarco* pour l'intimée (demanderesse).

*Brian K. O'Ferrall et E. Bruce Mellett* pour l'intervenante (Sunpine Forest Products Limited).

*Allan H. Lefever, c.r.*, pour l'intervenante (Alberta).

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Le sous-procureur général du Canada* pour les appelants (défendeurs).

*Sierra Legal Defence Fund* pour l'intimée (demanderesse).

*Bennett Jones* pour l'intervenante (Sunpine Forest Products Limited).

*Reynolds, Mirth, Richards & Farmer*, Edmonton, pour l'intervenante (Alberta).

*Brownlee Fryett*, Edmonton, pour les intervenants (AAMD&C et le district municipal de Clearwater).

*Birchall Northey*, Toronto, pour les intervenants (Association canadienne du droit de l'environnement et le Canadian Defence Fund).

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

[1] LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A.: Il s'agit de l'appel d'une décision du juge Gibson [[1998] 4 C.F. 340

pertaining to the *Canadian Environmental Assessment Act*<sup>1</sup> (CEAA). The issues involve the interpretation and application of sections 15, 16 and 55 of the Act.

## FACTS

[2] Sunpine Forest Products Limited harvests timber in an area of over one thousand square miles in west central Alberta. It processes the timber at mills in Alberta, including a mill at Strachan, Alberta. In 1994, Sunpine identified a need for a permanent road to transport logs to its Strachan mill. After consultation involving Sunpine, the Province of Alberta and the Municipal District of Clearwater, a Strachan Area Transportation Network study was prepared. Public input on the study was sought. A Forest Advisory Committee was established with representation from Sunpine, the Province of Alberta Environmental Protection and the Municipality. The respondent was also represented on the Committee. In May 1995, the Committee, with the respondent dissenting, approved a new "Mainline Road" rather than upgrading the existing "North Fork Road". In August 1995, the Province of Alberta Environmental Protection approved a revised Mainline Road submission from Sunpine subject to several environmental conditions.

[3] In December 1995, Sunpine submitted an application for approval under section 5 of the *Navigable Waters Protection Act*<sup>2</sup> (NWP) to construct bridges across the Ram River and Prairie Creek along the Mainline Road corridor. As a result of the requirement to obtain federal approval to construct the bridges over navigable waters, federal environmental assessments were triggered pursuant to paragraph 5(1)(d) of the CEAA. No approvals for the bridges could be issued under the NWP until environmental assessments requirements of the CEAA had been met.<sup>3</sup> The Canadian Coast Guard acted on behalf of the Minister of

(1<sup>re</sup> inst.)] dans une affaire concernant la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*<sup>1</sup> (LCÉE). Les questions soulevées en l'espèce ont trait à l'interprétation et à l'application des articles 15, 16 et 55 de la Loi.

## LES FAITS

[2] La compagnie Sunpine Forest Products Limited exploite plus de 1 000 milles carrés de terres à bois dans la partie ouest du centre de l'Alberta. Le bois est façonné dans des scieries, et notamment dans une scierie située à Strachan (Alberta). En 1994, Sunpine a éprouvé le besoin de faire construire une route permanente pour assurer le transport des billes de bois d'œuvre jusqu'à sa scierie de Strachan. À l'issue de consultations entre Sunpine, la province de l'Alberta et le district municipal de Clearwater, il fut procédé à une étude intitulée «Strachan Area Transportation Network Study». Le public était invité à faire connaître son point de vue. Peu de temps après était constitué un comité forestier consultatif réunissant Sunpine, les Services de la protection environnementale de l'Alberta et la municipalité. L'intimée y était elle aussi représentée. En mai 1995, malgré l'opposition exprimée par l'association intimée, le comité approuvait la construction d'une nouvelle «Mainline Road», de préférence à la remise en état de la «North Fork Road» qui avait servi jusque-là. En août 1995, les Services de la protection environnementale de l'Alberta approuvaient le projet de construction routière modifié présenté par Sunpine, sous réserve d'un certain nombre de conditions posées en matière d'environnement.

[3] En décembre 1995, Sunpine a présenté, sur le fondement de l'article 5 de la *Loi sur la protection des eaux navigables*<sup>2</sup> (LPEN), une demande d'approbation, sollicitant l'autorisation de construire des ponts franchissant la rivière Ram et le Prairie Creek sur le parcours de la Mainline Road. La construction de ponts franchissant des eaux navigables étant subordonnée à l'autorisation des autorités fédérales, la demande déclencha le mécanisme fédéral d'évaluation environnementale prévu à l'alinéa 5(1)d) de la LCÉE. La construction des ponts ne pouvait pas être autorisée en vertu de la LPEN avant que ne soient respectées les

Fisheries and Oceans as the responsible authority to carry out the environmental assessments.

[4] The Coast Guard defined the projects subject to environmental assessment as the Ram River Bridge and the Prairie Creek Bridge. On July 18, 1996, the Coast Guard issued Screening Environmental Assessment Reports for each project. The decisions contained in each Report determined that the proposed bridges were “not likely to cause significant adverse environmental effects”.

[5] Following issuance of the Screening Reports, public comments were solicited. Following receipt of public comments, the Coast Guard issued an addendum to its Screening Environmental Assessment Reports. The conclusion was that taking into account the implementation of certain mitigative measures, the proposed bridges were “not likely to cause significant adverse environmental effects.” Approvals to construct the bridges were issued on August 17, 1996.

[6] Subsequently, Sunpine revised its Ram River Bridge plans to provide for a clear span bridge rather than one with a pier to be constructed within the active channel of the Ram River. On December 3, 1996, the Coast Guard issued a further Screening Environmental Assessment Report for the Ram River Bridge project, concluding that taking into account the implementation of certain mitigative measures, the revised bridge design was “not likely to cause significant adverse environmental effects.” On December 12, 1996, the Minister of Fisheries and Oceans issued an approval for the revised Ram River Bridge.

[7] The respondent sought judicial review in the Federal Court Trial Division from the July 18, 1996 decisions of the Coast Guard. At the hearing before Gibson J., the respondent “refine(d) the reliefs sought” to include judicial review of the August 16 [*sic*] and

conditions prévues par la LCÉE en matière d'évaluation environnementale<sup>3</sup>. La Garde côtière canadienne était chargée d'effectuer les évaluations environnementales au nom du ministre des Pêches et des Océans.

[4] La Garde côtière a défini deux projets devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, à savoir le pont de la rivière Ram et le pont de Prairie Creek. Le 18 juillet 1996, la Garde côtière a remis, à l'égard de chacun des deux projets, un rapport d'évaluation environnementale préliminaire. Selon les décisions contenues dans ces rapports, les ponts qu'il était envisagé de construire «n'étaient pas susceptibles de causer des effets environnementaux négatifs importants».

[5] On sollicita, après la remise des rapports préliminaires, les observations du public. Au vu de ces observations, la Garde côtière ajouta un supplément à ses rapports d'évaluation environnementale. Selon la Garde côtière, compte tenu des mesures préventives qui étaient prévues, les ponts qu'on se proposait de construire «n'étaient pas susceptibles de causer des effets environnementaux négatifs importants». L'autorisation de construire les deux ponts fut délivrée le 17 août 1996.

[6] Par la suite, Sunpine révisa ses plans pour la construction du pont de la rivière Ram afin de faire de celui-ci un pont franchissant la rivière d'un seul pas, au lieu de reposer, au centre, sur un pilier qui aurait été édifié sur le fond de la rivière, là où les eaux étaient les plus rapides. Le 3 décembre 1996, la Garde côtière remit un autre rapport préliminaire d'évaluation environnementale concernant le projet de construction d'un pont sur la rivière Ram, concluant qu'en raison des mesures préventives, le pont, par sa nouvelle conception, «n'était pas susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants». Le 12 décembre 1996, le ministre des Pêches et des Océans autorisa la construction d'un pont sur la rivière Ram, selon les plans modifiés.

[7] L'intimée sollicita de la Section de première instance de la Cour fédérale le contrôle judiciaire des décisions de la Garde côtière du 18 juillet 1996. À l'audience présidée par le juge Gibson, l'intimée «a précisé ainsi les réparations demandées dans l'avis de

December 3, 1996 decisions of the Coast Guard and to ask that approvals issued under the NWPAA to authorize the construction of the Prairie Creek and Ram River Bridges be quashed.

[8] On July 7, 1998, Gibson J. allowed the judicial review. He set aside the approvals granted by the Coast Guard and referred the matter back to the Minister of Fisheries and Oceans or other appropriate minister for consideration and redetermination in a manner consistent with the CEAA, the NWPAA and his reasons.

STANDARD OF REVIEW ON THE QUESTIONS OF INTERPRETATION OF THE CEAA

[9] The issues in this appeal are whether the learned Motions Judge erred in interpreting and applying sections 15, 16 and 55 of the CEAA. Gibson J. held that on questions of law, whether as to jurisdiction or as to the interpretation of statutory authority, the standard of review was correctness. As to the exercise of discretion by the Canadian Coast Guard, he held that the standard of review was reasonableness.

[10] As to the interpretation of provisions of the CEAA, there is no applicable privative clause. The CEAA is a statute of general application. It is administered by a broad range of federal authorities with the power to approve or licence projects that could have adverse environmental effects.<sup>4</sup> The Coast Guard has no particular expertise in interpreting the statutory requirements of the CEAA. The interpretation of the CEAA is a question of law. I agree with Gibson J. that the standard of review on these questions is correctness.

INTERPRETATION OF SUBSECTIONS 15(1), 15(3), 16(1) AND 16(3) OF THE CEAA

[11] The relevant environmental assessment provisions of the CEAA in this case are subsections 15(1),

requête introductive d'instance», y ajoutant le contrôle judiciaire des décisions de la Garde côtière des 16 [sic] août et 3 décembre 1996 et sollicitant l'annulation des autorisations accordées en vertu de la LPEN pour la construction des ponts de Prairie Creek et de la rivière Ram.

[8] Le 7 juillet 1998, le juge Gibson fit droit à la demande de contrôle judiciaire. Il annula les autorisations accordées par la Garde côtière et renvoya l'affaire devant le ministre des Pêches et des Océans ou tout autre ministre concerné pour nouvel examen et nouvelle décision en conformité avec les dispositions de la LCÉE, de la LPEN et les motifs de la Cour.

LA NORME DE CONTRÔLE APPLICABLE AUX QUESTIONS D'INTERPRÉTATION DE LA LCÉE

[9] Le présent appel soulève la question de savoir si le juge des requêtes a commis une erreur dans l'interprétation et l'application des articles 15, 16 et 55 de la LCÉE. Le juge Gibson a estimé que, relativement aux questions de droit portant sur la compétence ou sur l'interprétation de dispositions législatives habilitantes, la norme de contrôle était celle de la décision correcte. Quant à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Garde côtière canadienne, le juge a estimé que la norme de contrôle était celle du caractère raisonnable de la décision.

[10] En ce qui concerne l'interprétation des dispositions de la LCÉE, précisons que cette Loi ne comporte aucune clause privative. La LCÉE est une loi d'application générale. Elle est administrée par tout un ensemble d'organismes fédéraux dotés de l'autorité d'approuver ou d'autoriser des projets susceptibles d'avoir sur l'environnement des conséquences néfastes<sup>4</sup>. Pour ce qui est de l'interprétation des exigences prévues par la LCÉE, la Garde côtière ne possède aucune expertise particulière. L'interprétation de la LCÉE est une question de droit. Je conviens avec le juge Gibson qu'en ce domaine, la norme de contrôle est celle de la décision correcte.

INTERPRÉTATION DES PARAGRAPHES 15(1), 15(3), 16(1) ET 16(3) DE LA LCÉE

[11] En l'espèce, les dispositions pertinentes de la LCÉE, en matière d'évaluation environnementale sont

15(3), 16(1) and 16(3).

**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.

...

(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.

...

(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

les paragraphes 15(1), 15(3) [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 21], 16(1) [mod., *idem*, art. 22] et 16(3).

**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.

[ . . . ]

(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.

[ . . . ]

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

(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.

(i) Subsections 15(1) and 15(3)

[12] Subsection 15(1) is straightforward. It confers on the responsible authority (the Canadian Coast Guard in this case) the power to determine the scope of the project in relation to which an environmental assessment is to be conducted. In the case at bar, the Coast Guard determined the scope of the projects as follows:

The scope of the Ram River Bridge Project includes: the construction and maintenance of a two-lane dual 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, abutments and the bridge structure.

The scope of the Prairie Creek Bridge Project includes: the construction and maintenance of a two-lane single span bridge over Prairie Creek, including associated approaches and related works, storage areas or other undertakings directly associated with the construction of these bridges. The project involves preparation of the construction site, abutments and the bridge structure.

The scope of the projects did not include the Mainline Road and proposed Sunpine forestry operations. Gibson J. found no reviewable error in the manner in which the Coast Guard exercised its discretion in defining the projects subject to environmental assessment review. In particular, he found no error in the Coast Guard not including the Mainline Road and the proposed Sunpine forestry operations within the scope of the bridge projects.

[13] However, he then went on to consider subsection 15(3) of the CEAA. In his view, the words of subsection 15(3) required the responsible authority to conduct an environmental assessment not only of the projects, in this case the bridges, which were physical works, but also “in respect of every construction,

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.

(i) Les paragraphes 15(1) et 15(3)

[12] Le paragraphe 15(1) est clair et précis. Il confère à l'autorité responsable (en l'occurrence la Garde côtière canadienne) le pouvoir de déterminer la portée du projet à l'égard duquel l'évaluation environnementale doit être effectuée. En l'espèce, la Garde côtière a déterminé la portée des projets de la façon suivante:

[TRADUCTION] La portée du projet concernant le pont sur la rivière Ram comprend: la construction et l'entretien, sur la rivière Ram, d'un pont à deux voies à double travée, y compris les voies d'accès et ouvrages y afférents, les zones de stockage et autres ouvrages directement liés à la construction du pont. Le projet comprend la mise en état du site de construction, l'édification d'un pilier central, de butées et de l'armature du pont.

La portée du projet de construction d'un pont sur Prairie Creek comprend: la construction et l'entretien, sur la rivière Ram, d'un pont à deux voies à simple travée, y compris les voies d'accès et ouvrages y afférents, les zones de stockage et autres installations directement liées à la construction du pont. Le projet comprend la mise en état du site de construction, l'édification des butées et de l'armature du pont.

La portée de ces projets ne comprenait ni la construction de Mainline Road ni l'exploitation forestière à laquelle Sunpine entendait se livrer. Le juge Gibson n'a relevé aucune erreur justifiant le contrôle dans la manière dont la Garde côtière a exercé son pouvoir discrétionnaire de définir les projets soumis à évaluation environnementale. Il n'a notamment relevé aucune erreur dans le fait que la Garde côtière n'ait pas inclus, dans la portée des projets de construction de ces deux ponts, la construction de Mainline Road et l'exploitation forestière prévue par Sunpine.

[13] Malgré tout, il a ensuite examiné le paragraphe 15(3) de la LCÉE. D'après lui, l'autorité responsable était, aux termes du paragraphe 15(3), tenue d'effectuer une évaluation environnementale non seulement des projets, en l'occurrence les ponts, qui constituent des ouvrages, mais également «de toute opération —

operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking in relation to” the bridges. He found that the bridges were “accessory” to the Mainline Road and might be “accessory” to the Sunpine forestry operation. He therefore concluded that the responsible authority was obliged under subsection 15(3) to include within the scope of the environmental assessment (as opposed to the projects) the road and perhaps the forestry operations because they were “in relation to” the bridges.

[14] I agree with Gibson J. that the words of subsection 15(3) are mandatory as to the environmental assessment that must be conducted in respect of what is proposed by the proponent. However, I must respectfully disagree with the learned Judge that subsection 15(3) imposes a mandatory duty on the responsible authority to conduct an environmental assessment of other physical works outside the scope of the projects under environmental assessment, simply because the other physical works are “in relation to” the projects as scoped by the responsible authority. Put another way, the words in subsection 15(3) do not have the effect of rescoping a project to something wider than what was determined under subsection 15(1).

[15] In *Manitoba’s Future Forest Alliance v. Canada (Minister of the Environment)*,<sup>5</sup> Nadon J. was faced with facts very similar to those in the case at bar. In paragraphs 43 to 57 [pages 18-22], he provides an explanation of the relationship between subsections 15(1) and 15(3). The meaning of subsection 15(3) was also recently considered by MacKay J. in *Citizens’ Mining Council of Newfoundland & Labrador Inc. v. Canada (Minister of the Environment)*.<sup>6</sup> Each judgment comes to a similar conclusion with respect to the proper interpretation of subsection 15(3) and I have found them both to be of assistance.

[16] As I see the scheme of subsections 15(1) and 15(3) in relation to this case, the responsible authority first determines the scope of a project under subsection 15(1). Subsection 15(3) is subsidiary to subsection 15(1). Subsection 15(3) requires the responsible authority to conduct its environmental assessment in

construction, exploitation, modification, désaffectation, fermeture ou autre» liée aux ponts. D’après lui, les ponts étaient «accessoires» à la Mainline Road et peut-être aussi à l’exploitation forestière de Sunpine. Il a donc conclu qu’aux termes du paragraphe 15(3), l’autorité responsable était tenue d’englober dans la portée de l’évaluation environnementale (par contraste avec les projets) la route et peut-être aussi l’exploitation forestière, étant donné qu’elles étaient «liées» aux ponts.

[14] Je conviens avec le juge Gibson que le texte du paragraphe 15(3) est obligatoire relativement à l’évaluation environnementale dont doit faire l’objet l’opération proposée par le promoteur. Avec égards, je ne partage cependant pas son avis que le paragraphe 15(3) impose à l’autorité responsable l’obligation de se livrer à une évaluation environnementale des autres ouvrages qui ne sont pas compris dans la portée des projets devant faire l’objet de l’évaluation environnementale, du simple fait que ces autres ouvrages sont «liés» aux projets tels, qu’ils ont été définis par l’autorité responsable. Autrement dit, le paragraphe 15(3) n’a pas pour effet d’élargir la portée d’un projet au delà de la définition faite conformément au paragraphe 15(1).

[15] Dans l’affaire *Manitoba’s Future Forest Alliance c. Canada (Ministre de l’Environnement)*<sup>5</sup>, le juge Nadon était saisi de faits très semblables aux faits de la présente affaire. Aux paragraphes 43 à 57 [pages 18 à 22], il fournit une explication du rapport entre le paragraphe 15(1) et le paragraphe 15(3). Le sens du paragraphe 15(3) a aussi été récemment examiné par le juge MacKay dans l’affaire *Citizens’ Mining Council of Newfoundland and Labrador Inc. c. Canada (Ministre de l’Environnement)*<sup>6</sup>. Les deux jugements sont parvenus à une conclusion analogue sur l’interprétation qu’il convient de donner au paragraphe 15(3), et je m’en suis inspiré.

[16] En ce qui concerne la manière dont les paragraphes 15(1) et 15(3) s’appliquent en l’espèce, l’autorité responsable doit d’abord déterminer la portée du projet, conformément au paragraphe 15(1). Le paragraphe 15(3) est subsidiaire par rapport au paragraphe 15(1). Le paragraphe 15(3) impose à l’autorité respon-

respect of various aspects of the project.

[17] The definition of “project” in subsection 2(1) of the Act makes this clear:

2. (1) . . .

“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);

“Project” is not equivalent to the physical work. In this case, the physical works were the bridges. However, the projects requiring environmental assessment included any construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking in relation to the bridges. The focuses of the projects are the physical works but the construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking in relation to them are also within the scope of the projects by virtue of the definition in subsection 2(1).

[18] Having said this, it is apparent that the same words are found in subsection 15(3) as appear in the subsection 2(1) definition of “project” dealing with the conduct of the environmental assessment. It follows that the environmental assessment that must be carried out will be in respect of the project as scoped. In other words, subsection 15(3) does not impose an obligation on the responsible authority to conduct an environmental assessment outside the scope of the project as determined under subsection 15(1).

[19] The words “in relation to” in subsection 15(3) might be read in the abstract to contemplate any construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking that has any connection, no matter how remote, to the physical work which is the focus of the project as scoped.

sable d’inclure dans son évaluation environnementale toute opération liée à un projet.

[17] Cela ressort clairement de la définition que le paragraphe 2(1) donne du mot «projet» [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 18]:

2. (1) [. . .]

«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).

Le mot «projet» n’équivaut pas au mot «ouvrage». En l’espèce, les ouvrages étaient les ponts. Cependant, les projets soumis à évaluation environnementale comprennent toute construction, exploitation, modification, désaffectation, fermeture ou autre qui serait liée aux ponts. Les ouvrages sont les éléments principaux des projets, mais les opérations de construction, d’exploitation, de modification, de désaffectation, de fermeture ou autre liées aux ponts sont également incluses dans la portée des projets en raison de la définition figurant au paragraphe 2(1).

[18] Cela étant, il est clair que le paragraphe 15(3) reprend la définition de «projet» figurant au paragraphe 2(1) en ce qui concerne les évaluations environnementales. Il s’ensuit que l’évaluation environnementale qui doit être effectuée portera sur le projet dont la portée a été déterminée par l’autorité responsable. Autrement dit, le paragraphe 15(3) n’oblige pas l’autorité responsable à procéder à une évaluation environnementale d’éléments qui ne seraient pas inclus dans la portée du projet déterminée au titre du paragraphe 15(1).

[19] Le mot «lié» figurant au paragraphe 15(3) pourrait théoriquement être interprété comme s’appliquant à toute construction, exploitation, modification, désaffectation, fermeture ou autre opération le moins liée à l’ouvrage qui constitue l’élément central du projet défini. Une telle interprétation ferait

However, such an interpretation would ignore the context of sections 15 and 16 and the logical reason for the words “in relation to” in subsection 15(3). The first contextual point is that the responsible authority is required to scope the project under subsection 15(1). This would be an unnecessary exercise if, under subsection 15(3) every other construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking that had even a remote connection to the project had to be the subject of the environmental assessment. Second, paragraph 16(1)(a) provides for a cumulative effects analysis taking account of the project as scoped under subsection 15(1) in combination with other projects or activities that have been or will be carried out. This portion of paragraph 16(1)(a) would be redundant if projects or activities outside the project scoped under subsection 15(1) had to be considered under subsection 15(3).

[20] The words “in relation to” are used in the definition of “project” in subsection 2(1) and in subsection 15(3) instead of the word “of”. However, if the word “of” was used, the environmental assessment would be limited to the construction, operation, modification, decommissioning or abandonment of the physical work itself. Where a physical work is being constructed, there may be ancillary construction—for example, something as major as a coffer dam required to hold back water where the construction of a bridge required work on a river bed, or of a lesser order, such as the construction of temporary living quarters for construction workers. The words “in relation to” in context here do not contemplate any other construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertakings that has any conceivable connection to the project as scoped. Rather the words refer to construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertakings that pertain to the life cycle of the physical work itself or that are subsidiary or ancillary to the physical work that is the focus of the project as scoped.

[21] Gibson J. considered that his interpretation of subsection 15(3) was consistent with the independent utility principle taken from *Thomas v. Peterson*, 753 F.2d 754 (9th Cir. 1985). As I understand the prin-

fi, cependant, du contexte des articles 15 et 16 et de la raison logique de l'utilisation du mot «lié» au paragraphe 15(3). Le premier élément contextuel est qu'aux termes du paragraphe 15(1), l'autorité responsable est tenue de déterminer la portée du projet. Il s'agirait là d'un exercice superfétatoire si le paragraphe 15(3) prévoyait que l'évaluation environnementale porte sur toute autre construction, exploitation, modification, désaffectation, fermeture ou autre opération le moins liée au projet. Deuxièmement, l'alinéa 16(1)a prévoit une analyse des effets cumulatifs que pourrait entraîner la réalisation du projet défini conformément au paragraphe 15(1), combinée à l'existence ou à la réalisation d'autres projets ou activités. Cette partie de l'alinéa 16(1)a serait superflue si des projets ou activités ne faisant pas, à proprement parler, partie du projet défini en vertu du paragraphe 15(1) devaient être pris en considération aux termes du paragraphe 15(3).

[20] Ce sont les mots «liée à» qui sont utilisés dans la définition de «projet» figurant au paragraphe 2(1) ainsi qu'au paragraphe 15(3), et non le mot «de». Cependant, si c'était le mot «de» qui avait été employé, l'évaluation environnementale se limiterait à la construction, exploitation, modification, désaffectation, fermeture du seul ouvrage prévu. Lorsqu'un ouvrage est en construction, il peut y avoir des constructions accessoires—par exemple, quelque chose d'aussi important qu'un batardeau afin de retenir les eaux lorsque la construction d'un pont exige des travaux sur le lit d'une rivière, ou bien quelque chose de moindre ampleur, telle que la construction de logements provisoires pour les employés du chantier. Dans le contexte de cette affaire, le mot «lié» ne vise aucune autre construction, exploitation, modification, désaffectation, fermeture ou autre opération ayant le moindre lien avec le projet défini. Le mot s'entend, plutôt, de la construction, exploitation, modification, désaffectation, fermeture ou autre opération ayant trait à la durée de l'ouvrage en question, ou accessoire à cet ouvrage qui est au cœur même du projet défini.

[21] Le juge Gibson a estimé que son interprétation du paragraphe 15(3) était conforme au principe de l'utilité propre tiré de l'arrêt *Thomas v. Peterson*, 753 F.2d 754 (9th Cir. 1985). Selon moi, cela veut dire

ciple, where an individual project has no independent utility but is inextricably intertwined with other projects, the agency charged with considering the environmental impacts must consider all projects. In his view, the Ram River and Prairie Creek Bridges had no independent utility apart from the Mainline Road and perhaps the forestry operation. It was the independent utility principle, together with his consideration of *The Canadian Environmental Assessment Act: Responsible Authority's Guide*<sup>7</sup> which he said reflected the independent utility principle, that guided his analysis.

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.<sup>8</sup>

[22] At this point, we are dealing with a question of statutory interpretation. The independent utility principle originated in the United States where questions of constitutional jurisdiction and the applicable statutory scheme of the relevant environmental protection legislation undoubtedly differ from those in Canada. I do not find the independent utility principle or the portions of the Guide which may reflect the independent utility principle helpful for the purpose of interpreting subsection 15(3) of the CEAA. The intent and meaning of subsection 15(3) may be adequately discerned from a consideration of the context of sections 15 and 16 and the logical reason for the words “in relation to” in subsection 15(3).

[23] I conclude, as a matter of statutory interpretation, that once the responsible authority scoped each project under subsection 15(1), subsection 15(3) did not require that the environmental assessment include construction, operation, modification, decommissioning, abandonment or other undertaking outside the scope of the projects.

(ii) Subsections 16(1) and 16(3)

[24] I turn to subsections 16(1) and 16(3). Gibson J. was of the view [at page 370] “that subsection 16(1) clearly reflects, on the facts of this case, an obligation

que lorsqu’un projet individuel n’a pas une utilité propre mais qu’il est inextricablement lié à d’autres projets, l’organisme chargé d’évaluer les effets environnementaux doit se pencher sur l’ensemble des projets. D’après le juge Gibson, les ponts de la rivière Ram et de Prairie Creek n’ont aucune utilité propre indépendante de la Mainline Road et, peut-être, de l’exploitation forestière. Il fonde son analyse sur le principe de l’utilité propre ainsi que sur le la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale: Guide des autorités responsables*<sup>7</sup>, qui, selon lui, s’inspire du principe de l’utilité propre.

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 transparaît des citations précédentes du Guide, que je juge conformes aux dispositions de la LCÉE<sup>8</sup>.

[22] Il s’agit, au stade où nous en sommes, d’une question d’interprétation des lois. Le principe de l’utilité propre vient des États-Unis, pays où les questions de compétence constitutionnelle et l’ensemble des dispositions législatives portant sur la protection de l’environnement diffèrent sans nul doute de celles qui s’appliquent au Canada. À mon avis, le principe de l’utilité propre et les parties du Guide susceptibles de refléter ce principe, ne sont d’aucune utilité pour interpréter le paragraphe 15(3) de la LCÉE. On peut, en effet, cerner l’intention et le sens du paragraphe 15(3) en se penchant sur le contexte des articles 15 et 16 et sur la raison logique de l’utilisation du mot «lié» au paragraphe 15(3).

[23] Je conclus qu’il convient d’interpréter la disposition en question comme voulant dire qu’une fois la portée des projets déterminée par l’autorité responsable conformément au paragraphe 15(1), le paragraphe 15(3) n’imposait pas que l’évaluation environnementale englobe les constructions, exploitations, modifications, désaffectations, fermetures ou autres opérations se situant hors de la portée des projets définis.

(ii) Les paragraphes 16(1) et 16(3)

[24] J’aborde maintenant les paragraphes 16(1) et 16(3). Le juge Gibson a estimé [à la page 370] que le paragraphe 16(1) «laisse clairement voir [en l’espèce]

on the part of the responsible authority to apply the independent utility principle in the definition of the scope of the assessment.” He found that the Coast Guard erred in law in failing to include consideration of the cumulative environmental effects likely to result from the combination of the Mainline Road and the bridges.

[25] Again, it is necessary to focus on the question of statutory interpretation. Subsection 16(1) is indeed mandatory. It requires consideration of the factors enumerated in paragraphs 16(1)(a) to (f). In particular, paragraph 16(1)(a) states that the environmental assessment shall consider the environmental effects of the project as scoped and “any cumulative environmental effects that are likely to result from the [scoped] project in combination with other projects or activities that have been or will be carried out.” However, the scope of the factors to be taken into consideration pursuant to paragraph 16(1)(a) is to be determined by the responsible authority under subsection 16(3). This scoping is a discretionary decision on the part of the responsible authority.

[26] The process involves two aspects. The first is for the responsible authority to consider the applicability of all of the factors in paragraphs 16(1)(a) to (f) to the project being assessed. The use of the word “shall” in subsection 16(1) indicates that some consideration of each factor is mandatory. Under paragraph 16(1)(a), the relevant factor is the environmental effect of the project which includes, *inter alia*, cumulative environmental effects. This requires the responsible authority to consider environmental effects that are likely to result from the projects scoped under subsection 15(1), in combination with other projects or activities that have been or will be carried out.

[27] The second aspect involves the exercise of the discretion vested in the responsible authority by subsection 16(3)<sup>9</sup> to determine the scope of this part of the paragraph 16(1)(a) factor, i.e. the cumulative environmental effects that will be considered. By necessary implication, a decision as to the cumulative

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». Il a conclu que la Garde côtière avait commis une erreur de droit en ne tenant pas compte des effets environnementaux cumulatifs qui découleraient vraisemblablement de la construction combinée de la Mainline Road et des ponts.

[25] Encore une fois, il est nécessaire de mettre l’accent sur la question de l’interprétation des dispositions législatives. Le paragraphe 16(1) a effectivement force obligatoire. Il exige l’examen des facteurs énumérés aux alinéas 16(1)a) à f). L’alinéa 16(1)a), en particulier, prévoit que l’évaluation environnementale doit notamment porter sur les effets environnementaux du projet défini et sur «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». Mais la portée des facteurs dont il y a lieu de tenir compte aux termes de l’alinéa 16(1)a) doit être déterminée, selon le paragraphe 16(3), par l’autorité responsable. Or, cette détermination de la portée d’un projet constitue une décision relevant du pouvoir discrétionnaire de l’autorité responsable.

[26] Le processus comporte deux volets. D’abord, l’autorité responsable est tenue d’examiner l’application au projet faisant l’objet de l’évaluation de tous facteurs prévus aux alinéas 16(1)a) à f). L’utilisation du mot «portent» au paragraphe 16(1) indique que chaque facteur doit être examiné. Selon l’alinéa 16(1)a), le facteur pertinent est l’effet environnemental du projet et, notamment, ses effets cumulatifs. Cela oblige l’autorité responsable à tenir compte des effets susceptibles d’être causés à l’environnement par le projet défini conformément au paragraphe 15(1), combiné à l’existence d’autres ouvrages ou à la réalisation d’autres projets ou activités.

[27] Le second volet est l’exercice du pouvoir discrétionnaire qui, en vertu du paragraphe 16(3)<sup>9</sup>, permet à l’autorité responsable de déterminer la portée de cet élément du facteur prévu à l’alinéa 16(1)a), c’est-à-dire les effets environnementaux cumulatifs que doit englober l’évaluation environnementale.

environmental effects that are to be considered requires a determination of which other projects or activities are to be taken into account. It is, therefore, within the discretion of the responsible authority to decide which other projects or activities to include and which to exclude for purposes of a cumulative environmental effects assessment under paragraph 16(1)(a).

[28] The learned Motions Judge makes no mention of subsection 16(3) in his reasons and it appears that it may not have been brought to his attention. The respondent argues that subsection 16(3) cannot override paragraph 16(1)(a) and in any event, that the discretion conferred by subsection 16(3) is only to determine who it is that determines the scope of the factors. I cannot agree with the respondent on this point. Subsection 16(3) cannot be ignored. When it is taken into account, it is plain that while it is mandatory in the sense that it requires a scoping of certain factors in subsection 16(1) by the responsible authority, that scoping is left to the discretion of the responsible authority. That makes logical sense. Paragraph 16(1)(a) cannot be read in isolation. The “other projects or activities” have not been defined in that paragraph. In other words, paragraph 16(1)(a) does not specify which other projects or activities are to be considered. Indeed, the learned Motions Judge himself seems to have had some doubt as to whether the forestry operations were to be taken into account. The scoping of other projects or activities to be taken into account is left to the discretion of the responsible authority under subsection 16(3) and paragraph 16(1)(a) places no mandatory duty in that regard on the responsible authority.

#### APPLICATION OF SUBSECTIONS 15(1), 15(3), 16(1) AND 16(3) OF THE CEEA

[29] I turn now to the actions of the Coast Guard in relation to sections 15 and 16. Under subsection 15(1), in the exercise of its discretion, the responsible

Logiquement, avant de décider des effets environnementaux qu'il convient d'étudier, il faut déterminer quels sont les autres projets ou activités qui doivent entrer en ligne de compte. La décision relative aux autres projets ou activités devant être inclus dans l'évaluation environnementale et à ceux devant en être exclus aux fins de l'évaluation des effets environnementaux cumulatifs qui est prévue par l'alinéa 16(1)a) relève donc du pouvoir discrétionnaire conféré à l'autorité responsable.

[28] Dans ses motifs, le juge des requêtes ne fait aucune allusion au paragraphe 16(3), et cette disposition n'a peut-être pas été portée à son attention. L'intimée prétend que le paragraphe 16(3) ne peut pas avoir préséance sur l'alinéa 16(1)a) et, qu'en tout état de cause, le pouvoir discrétionnaire que confère le paragraphe 16(3) ne porte que sur l'identité de celui qui détermine la portée des facteurs en question. Je ne partage pas l'avis de l'intimée à cet égard. On ne peut pas faire fi du paragraphe 16(3). Lorsqu'on en tient compte, il est évident que même s'il est obligatoire en ce sens que l'autorité responsable est tenue de déterminer la portée de certains facteurs prévus au paragraphe 16(1), cette détermination relève de son pouvoir discrétionnaire. Cela paraît logique. L'alinéa 16(1)a) ne peut pas être interprété hors contexte. Quant aux «autres projets ou activités», ils ne sont pas définis dans cet alinéa. Autrement dit, l'alinéa 16(1)a) ne précise pas quels sont les autres projets ou activités dont on doit tenir compte dans le cadre de l'évaluation environnementale. D'ailleurs, le juge des requêtes semble avoir lui-même éprouvé certains doutes quant à la question de savoir si l'exploitation forestière devait elle aussi être englobée dans l'évaluation. La détermination de la portée des autres projets ou activités devant faire l'objet de l'évaluation est laissée, selon le paragraphe 16(3), à l'appréciation de l'autorité responsable, et l'alinéa 16(1)a) n'impose à cet égard aucune obligation à cette autorité.

#### L'APPLICATION DES PARAGRAPHES 15(1), 15(3), 16(1) ET 16(3) DE LA LCÉE

[29] J'aborde maintenant les mesures prises par la Garde côtière au regard des articles 15 et 16. Dans le cadre de l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui

authority scoped each project. The learned Motions Judge found no error in that exercise of discretion. He states:

I can find no reviewable error in the manner in which the responsible authority here exercised his 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 the 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.<sup>10</sup>

No cross-appeal was taken from this finding. Accordingly, no question of error by the Coast Guard arises with respect to subsection 15(1). Once the bridge projects were scoped under subsection 15(1), there was no obligation on the Coast Guard to include the Mainline Road or the Sunpine forestry operations in its environmental assessment by reason of subsection 15(3).

[30] In the case of section 16, Gibson J. found that the responsible authority erred in failing to include consideration of the Mainline Road in its cumulative effects analysis. From his reasons, he seems to treat the error as one of either misinterpreting paragraph 16(1)(a) or perhaps misapplying it to the facts of the case.

[31] The Coast Guard's Screening Environmental Assessment Reports of July 18, 1996 address cumulative effects. With respect to the Ram River Bridge, the Report states:

Scope of Environmental Assessment

The scope of the environmental assessment includes the environmental effects at and downstream of the bridge site, identified in paragraph 16(1)(a) and section 2 of CEAA of

est conféré par le paragraphe 15(1), l'autorité responsable a déterminé la portée de chaque projet. Le juge des requêtes n'a relevé aucune erreur dans la manière dont ce pouvoir discrétionnaire avait été exercé. Il a dit:

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<sup>10</sup>.

Cette conclusion n'a pas fait l'objet d'un appel incident. La question d'une éventuelle erreur de la Garde côtière ne se pose par conséquent pas au regard du paragraphe 15(1). À partir du moment où la portée des projets de construction de ponts avait été déterminée conformément au paragraphe 15(1), la Garde côtière n'était aucunement tenue, aux termes du paragraphe 15(3), d'inclure dans son évaluation environnementale la route dénommée Mainline Road ou les activités forestières de la compagnie Sunpine.

[30] Quant à l'article 16, le juge Gibson a estimé que c'est à tort que l'autorité responsable n'avait pas inclu dans son analyse des effets cumulatifs les incidences que pourrait avoir la construction de la Mainline Road. À la lumière de ses motifs, il semble avoir considéré que cette erreur résultait d'une mauvaise interprétation de l'alinéa 16(1)a) ou, peut-être, d'une mauvaise application de cette disposition aux faits de l'affaire.

[31] Les rapports d'examen préalables de la Garde côtière, en date du 18 juillet 1996, évoquaient le problème des effets cumulatifs. En ce qui concerne le pont de la rivière Ram, le rapport disait ceci:

[TRADUCTION]

Portée de l'évaluation environnementale

La portée de l'évaluation environnementale comprend les effets environnementaux au site même de la construction du pont ainsi qu'en aval, effets prévus à l'alinéa 16(1)a) et à

the bridge and any works related to the construction and maintenance of the bridge.

#### Cumulative Effects

The Ram River Crossing is isolated from other man-made structures by several kilometers. The accumulated hydraulic effects of this bridge with other structures on the waterway are related to the distance upstream or downstream that other in-water structures are located. These hydraulic effects are insignificant and have been addressed by the design of the bridge structure itself.

The potential of cumulative effects from ice and log jamming is also related to the bridge's distance from other structures. To further reduce any jamming-related effects, the design and location of the pier structure on the mid-stream gravel bar has decreased the potential for ice or log jamming to occur.

Siltation related cumulative effects are considered insignificant as the sediments affected by construction will not be allowed to enter the waterway directly without prescreening through geotextile filters placed prior to construction.

With respect to the Prairie Creek Bridge, the Report states:

#### Scope of Environmental Assessment

The scope of the environmental assessment includes the environmental effects at and downstream of the bridge site, identified in paragraph 16(1)(a) and section 2 of CEAA of the bridge and any works related to the construction and maintenance of the bridge.

#### Cumulative Effects

The Prairie Creek Crossing is a single-span bridge, with no in-water components, isolated from other man-made structures by several kilometers. The accumulated hydraulic effects of this bridge with other structures on the waterway are related to the distance upstream or downstream that other inwater structures are located. These hydraulic effects are insignificant and have been addressed by the design of the bridge structure itself.

Siltation related cumulative effects are considered insignificant as the sediments affected by construction will not be allowed to enter the waterway directly without prescreening through geotextile filters placed prior to construction.

l'article 2 de la LCÉE, et découlant non seulement du pont mais aussi de tout ouvrage lié à la construction et à l'entretien du pont.

#### Effets cumulatifs

Le pont franchissant la rivière Ram est situé à plusieurs kilomètres de toute autre structure artificielle. Les effets hydrauliques cumulés de ce pont et des autres structures situées sur la voie navigable sont en rapport avec la distance, en amont ou en aval, à laquelle sont situées les autres structures immergées. Ces effets hydrauliques sont insignifiants et la conception même de la structure du pont y répond.

Les effets cumulatifs éventuels de la glace ou des embâcles de billots sont eux aussi en rapport avec la distance entre le pont et les autres structures. Afin de réduire encore davantage les effets de tout embâcle, la conception et l'emplacement des piliers sur la barre de gravier située au milieu de la rivière ont réduit les chances d'embâcle dû aux glaces ou aux billots.

Les effets cumulatifs de l'ensablement sont jugés insignifiants étant donné qu'on empêchera les sédiments affectés par la construction de pénétrer directement dans la voie navigable sans avoir été préalablement filtrés au moyen de filtres géotextiles posés avant la construction.

En ce qui concerne le pont de Prairie Creek, le rapport dit ceci:

#### [TRADUCTION]

#### Portée de l'évaluation environnementale

La portée de l'évaluation environnementale comprend les effets environnementaux au site même de la construction du pont ainsi qu'en aval, effets prévus à l'alinéa 16(1)a) et à l'article 2 de la LCÉE, et découlant non seulement du pont mais aussi de tout ouvrage lié à la construction et à l'entretien du pont.

#### Effets cumulatifs

La structure qui traverse Prairie Creek est un pont à une travée dont aucune partie ne repose dans l'eau. Plusieurs kilomètres le séparent des autres structures artificielles. Les effets hydrauliques cumulés de ce pont et des autres structures situées sur la voie navigable sont en rapport avec la distance, en amont ou en aval, à laquelle sont situées les autres structures immergées. Ces effets hydrauliques sont insignifiants et la conception même de la structure du pont y répond.

Les effets cumulatifs de l'ensablement sont jugés insignifiants étant donné qu'on empêchera les sédiments affectés par la construction de pénétrer directement dans la voie navigable sans avoir été préalablement filtrés au moyen de filtres géotextiles posés avant la construction.

These reasons make no mention of the Mainline Road or forestry operations.

[32] The only reference in the material that is more explicit as to the reasons why the Mainline Road and forestry operations were not mentioned in the July 18, 1996 Screening Reports is a government memorandum of August 16, 1996, written after public comments were received following the issuance of these Reports. This memorandum appears to have accompanied the August 16, 1996 Screening Environmental Assessment Reports Addenda. The memo states in part:

Comments that identified areas of federal jurisdiction that were within the scope of project that were not already addressed within the Canadian Coastguard Screening Report have been utilized in the preparation of an Addendum to the Report.

...

The remaining submissions were related to

- areas outside the defined scope of project for these crossings,
- outside of federal jurisdiction.

[33] The July 18, 1996 Reports address only the bridges and work related to the construction and maintenance of the bridges and the accumulated hydraulic effects of the bridges and other structures on each of the two waterways. From the absence of any reference to the Mainline Road or forestry operations in the Screening Reports and having regard to the August 16, 1996 memo, it is apparent that the Coast Guard declined to consider matters that were outside the defined scope of the projects and that were outside federal jurisdiction. In declining to consider matters outside the scope of the projects and outside federal jurisdiction, I think it misinterpreted paragraph 16(1)(a) and subsection 16(3). It construed the boundaries of the exercise of its discretion more narrowly than those provisions permit and, therefore, declined to exercise the discretion conferred on it.<sup>11</sup>

Ces rapports ne font aucune allusion à la Mainline Road ou aux activités forestières.

[32] Dans la documentation déposée au dossier, la seule allusion plus précise aux raisons pour lesquelles la Mainline Road et les activités forestières n'ont pas été mentionnées dans les rapports préalables du 18 juillet 1996 se trouve dans une note gouvernementale en date du 16 août 1996, rédigée après qu'eurent été recueillies les observations du public à la remise des rapports en question. Cette note semble avoir été jointe au document en date du 16 août 1996 intitulé Complément aux rapports préliminaires d'évaluation environnementale. Cette note dit notamment ceci:

[TRADUCTION] Les observations selon lesquelles le rapport préliminaire de la Garde côtière ne se serait pas penché sur certaines questions incluses dans la portée du projet et relevant de la compétence fédérale ont été reprises dans le cadre d'un complément de rapport.

[. . .]

Les autres observations portaient sur:

- des questions hors de la portée du projet de construction de ces deux ponts,
- des questions ne relevant pas de la compétence fédérale.

[33] Les rapports en date du 18 juillet 1996 ne portent que sur les ponts, sur les travaux liés à leur construction et à leur entretien ainsi que sur les effets hydrauliques cumulés des ponts et des autres structures édifiées sur les deux voies navigables. Étant donné que les rapports préliminaires n'évoquent ni la Mainline Road ni les exploitations forestières, il est manifeste, compte tenu de la note en date du 16 août 1996, que la Garde côtière n'a pas voulu se pencher sur des questions qui étaient à la fois hors de la portée des projets définis et hors du périmètre de la compétence fédérale. En refusant d'aborder des questions dépassant la portée des projets et le champ de compétence fédéral, la Garde côtière a, selon moi, mal interprété l'alinéa 16(1)a) et le paragraphe 16(3). Elle a interprété les limites de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de façon plus étroite que n'autorisent les dispositions applicables et elle a, par conséquent, refusé d'exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré<sup>11</sup>.

[34] Under paragraph 16(1)(a), the responsible authority is not limited to considering environmental effects solely within the scope of a project as defined in subsection 15(1). Nor is it restricted to considering only environmental effects emanating from sources within federal jurisdiction. Indeed, the nature of a cumulative effects assessment under paragraph 16(1)(a) would appear to expressly broaden the considerations beyond the project as scoped. It is implicit in a cumulative effects assessment that both the project as scoped and sources outside that scope are to be considered. Further, nothing in paragraph 16(1)(a) or subsection 16(3) limits the assessment to sources within federal jurisdiction. In order to trigger a federal environmental assessment, some aspect of federal jurisdiction must be engaged. However, once engaged, the federal responsible authority is to exercise its cumulative effects discretion unrestrained by its perception of constitutional jurisdiction. As was stated by La Forest J. in *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*:

What is important is to determine whether either level of government may legislate. One may legislate in regard to provincial aspects, the other federal aspects. Although local projects will generally fall within provincial responsibility, federal participation will be required if the project impinges on an area of federal jurisdiction . . . .<sup>12</sup>

[35] During the course of argument, it was pointed out that the Mainline Road passed over a number of non-navigable waters that were in some way connected to the two navigable waterways over which there was federal jurisdiction. It was suggested that the construction or operation of a road or bridges over non-navigable waterways could have a cumulative adverse environmental effect, together with the effect of the construction and operation of the bridges over the navigable waters. It is, of course, not for the Court to speculate as to whether such suggestion is well founded. However, the example demonstrates why it

[34] Aux termes de l'alinéa 16(1)a), l'autorité responsable n'a pas à se borner à un examen des effets environnementaux découlant strictement d'un projet dont la portée a été déterminée conformément au paragraphe 15(1). Cette autorité responsable n'est pas non plus obligée de s'en tenir aux seuls effets environnementaux pouvant découler de sources relevant de la compétence fédérale. En effet, la nature même d'une évaluation des effets cumulatifs en vertu de l'alinéa 16(1)a) semble expressément élargir le champ d'examen au delà du projet défini. L'évaluation des effets cumulatifs doit donc implicitement s'étendre à la fois au projet dont la portée a été déterminée et aux sources situées en dehors des limites du projet défini. D'ailleurs, l'alinéa 16(1)a) et le paragraphe 16(3) ne limitent aucunement l'évaluation aux sources relevant de la compétence fédérale. Il faut, pour enclencher la procédure fédérale d'évaluation environnementale, que soit en cause quelque chose ayant trait à une compétence fédérale. Cependant, à partir du moment où cette procédure est enclenchée, l'autorité responsable fédérale doit exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré en matière d'effets cumulatifs, sans que son action ne soit limitée par la manière dont elle interprète la compétence que lui accorde la constitution. Comme l'a déclaré le juge La Forest dans l'arrêt *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*:

Il importe de déterminer quel palier de gouvernement peut légiférer. Un palier peut légiférer à l'égard des aspects provinciaux et l'autre, à l'égard des aspects fédéraux. Bien que les projets de nature locale relèvent généralement de la compétence provinciale, ils peuvent exiger la participation du fédéral dans le cas où le projet empiète sur un domaine de compétence fédérale [ . . . ]<sup>12</sup>

[35] On a souligné, à l'audience, que la Mainline Road traversait plusieurs voies d'eau non navigables qui étaient reliées, d'une certaine manière, à deux voies d'eau navigables relevant de la compétence fédérale. On a fait valoir que la construction ou la fréquentation d'une route ou de ponts franchissant des voies d'eau non navigables pouvait avoir des effets environnementaux cumulatifs s'ajoutant à la construction et à l'ouverture à la circulation des ponts franchissant des eaux navigables. Il n'appartient bien sûr pas à la Cour de faire des conjectures quant au bien-fondé de ce raisonnement. L'exemple montre bien,

is logical that a cumulative effects assessment under paragraph 16(1)(a) not be restricted to the scope of the federal project or to projects only under federal jurisdiction. Having said this, I emphasize that it is within the discretion of the responsible authority to determine the scope of factors to be taken into consideration pursuant to paragraph 16(1)(a). Provided the responsible authority does not decline to exercise its discretion by misinterpreting paragraph 16(1)(a) and subsection 16(3), it is open to it to include or exclude other projects—in this case, the Mainline Road or forestry operations as it considers appropriate.<sup>13</sup>

[36] Of course, in saying that a responsible authority may consider factors outside federal jurisdiction, I am restricting my comments to paragraph 16(1)(a) and subsection 16(3) and to where, once a project under federal jurisdiction has been scoped, the requirement to consider cumulative environmental effects is engaged.

[37] Nor do I ignore subsection 12(4) of the Act which provides:

12. . . .

(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 co-operate with that jurisdiction respecting the environmental assessment of the project.

The province of Alberta conducted certain environmental assessments. I see no reason why it would not be open to the Coast Guard to have regard for the work done by the province of Alberta in its cumulative effects assessment under paragraph 16(1)(a). I do not read paragraph 16(1)(a) or the discretion to be exercised under subsection 16(3) as inviting or requiring duplication of environmental assessments.

[38] I need make no finding as to the type of environmental effects that the responsible authority may

cependant, pourquoi la logique veut que l'évaluation des effets cumulatifs, conformément à l'alinéa 16(1)a), ne se limite pas à la portée du projet fédéral ou aux seuls projets relevant d'une compétence fédérale. J'ajoute aussitôt que la détermination de la portée des facteurs dont il y a lieu de tenir compte aux termes de l'alinéa 16(1)a) relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité responsable. Si l'autorité responsable ne s'abstient pas, en raison d'une mauvaise interprétation de l'alinéa 16(1)a) et du paragraphe 16(3), d'exercer son pouvoir discrétionnaire, il lui est loisible, comme bon lui semble, d'inclure ou d'exclure de son évaluation d'autres projets, en l'occurrence la construction de la Mainline Road et les activités forestières<sup>13</sup>.

[36] Naturellement, en affirmant que l'autorité responsable peut effectivement se pencher sur des facteurs échappant à la compétence fédérale, je ne me prononce qu'en ce qui concerne l'alinéa 16(1)a) et le paragraphe 16(3) où, à partir du moment où l'autorité responsable détermine la portée d'un projet relevant de la compétence fédérale, il y a obligation de se pencher sur les effets environnementaux cumulatifs.

[37] Je n'ometts pas non plus de tenir compte du paragraphe 12(4) [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 20] de la Loi qui prévoit que:

12. [. . .]

(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.

La province de l'Alberta a mené plusieurs évaluations environnementales. Je ne vois pas pourquoi il ne serait pas loisible à la Garde côtière de tenir compte des études menées par l'Alberta aux fins de l'évaluation des effets cumulatifs à laquelle la Garde côtière est tenue de procéder en vertu de l'alinéa 16(1)a). Je n'interprète, ni l'alinéa 16(1)a) ni l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par le paragraphe 16(3) comme encourageant ou obligeant la duplication des mêmes évaluations environnementales.

[38] Je n'ai pas à me prononcer sur le type d'effets environnementaux que l'autorité responsable peut

take into consideration in its cumulative effects assessment. However, it is clear that although the responsible authority in this case has jurisdiction over navigable waters, it must consider environmental effects touching upon all areas of federal jurisdiction. In *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, *supra*, La Forest J. states:

I should make it clear, however, that the scope of assessment is not confined to the particular head of power under which the Government of Canada has a decision-making responsibility within the meaning of the term “proposal”. Such a responsibility, as I stated earlier, is a necessary condition to engage the process, but once the initiating department has thus been given authority to embark on an assessment, that review must consider the environmental effect on all areas of federal jurisdiction . . . Here, the Minister of Transport, in his capacity of decision maker under the *Navigable Waters Protection Act*, is directed to consider the environmental impact of the dam on such areas of federal responsibility as navigable waters, fisheries, Indians and Indian lands, to name those most obviously relevant in the circumstances here.<sup>14</sup>

Although the Court in *Oldman River* was dealing with the federal environmental assessment regime which the CEEA replaced,<sup>15</sup> the principle is equally applicable here notwithstanding the different terminology of the current legislation. However, given the divided constitutional jurisdiction over environmental assessments between the federal government and the provinces, it follows that the federal responsible authority is to focus its environmental assessment on effects within federal jurisdiction—such as in this case, the effects on “Navigation and Shipping Sea Coast”, “Inland Fisheries”, and “Indians, and Lands reserved for the Indians”.<sup>16</sup>

It appears that this was the focus of the assessments in this case and I see nothing inappropriate in that regard.

[39] I note that the decision of the Coast Guard is that the bridge crossings, when mitigative measures are taken into account, are determined to have an insignificant effect on the environment. Implicit in a

prendre en considération dans le cadre de son évaluation des effets cumulatifs. En l’espèce, il est cependant clair que, même si l’autorité responsable a compétence en matière d’eaux navigables, elle doit se pencher sur les effets environnementaux touchant tout domaine de compétence fédéral. Dans l’arrêt *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, précité, le juge La Forest s’est exprimé en ces termes:

Toutefois, je dois préciser que l’étendue de l’évaluation n’est pas limitée au domaine particulier de compétence à l’égard duquel le gouvernement du Canada participe à la prise de décisions au sens du terme «proposition». Cette participation, comme je l’ai déjà mentionné, est une condition nécessaire à l’application du processus; toutefois, lorsque le ministère responsable a reçu le pouvoir de procéder à l’évaluation, cet examen doit tenir compte des répercussions environnementales dans tous les domaines de compétence fédérale [. . .] En l’espèce, le ministre des Transports, à titre de décideur en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, doit examiner les incidences environnementales du barrage sur les domaines de compétence fédérale, comme les eaux navigables, les pêcheries, les Indiens et les terres indiennes, pour ne nommer que ceux qui sont les plus pertinents dans les circonstances<sup>14</sup>.

Bien que, dans l’affaire *Oldman River*, la Cour ait examiné les mécanismes fédéraux d’évaluation environnementale qui allaient être remplacés par la LCÉE<sup>15</sup>, le principe s’applique aussi bien en l’espèce malgré la différence de terminologie dans la législation actuelle. Mais, étant donné la répartition, entre le gouvernement fédéral et les provinces, des compétences constitutionnelles en matière d’évaluation environnementale, l’autorité fédérale responsable doit faire plus précisément porter son évaluation environnementale sur les effets relevant d’un domaine de compétence fédéral, comme en l’espèce, les effets sur «[l]a navigation et les bâtiments ou navires», «[l]es pêcheries des côtes de la mer et de l’intérieur», «[l]es Indiens et les terres réservées pour les Indiens»<sup>16</sup>.

Il apparaît bien que cela a été le point de mire des évaluations en l’espèce, et je ne vois rien d’inapproprié à cet égard.

[39] Je souligne que la décision de la Garde côtière dont la Cour est saisie indique que, si on tient compte des mesures préventives, les ponts appelés à franchir deux voies d’eau n’auront que des effets insignifiants

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

[40] For these reasons, I am of the opinion that the Coast Guard erred in declining to exercise the discretion conferred on it in its cumulative effects analysis under paragraph 16(1)(a) by excluding consideration of effects from other projects or activities because they were outside the scoped projects or were outside federal jurisdiction.

#### NON-COMPLIANCE WITH SUBSECTION 55(1) OF THE CEEA

[41] Finally, I turn to the public registry issue. Subsection 55(1) provides:

**55. (1)** For the purpose of facilitating public access to records relating to environmental assessments, a public registry shall be established and operated in a manner to ensure convenient public access to the registry and in

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

[40] Pour ces motifs, je suis d'avis que la Garde côtière a commis une erreur en s'abstenant d'exercer son pouvoir discrétionnaire, dans le cadre de l'analyse des effets cumulatifs qu'elle a menée en vertu de l'alinéa 16(1)a), en n'englobant pas les effets susceptibles de découler d'autres projets ou activités, au motif que ceux-ci n'étaient pas visés par les projets définis ou se situaient hors du champ de compétence fédéral.

#### L'INOBSERVATION DU PARAGRAPHE 55(1) DE LA LCÉE

[41] J'aborde maintenant la question du registre public. Le paragraphe 55(1) prévoit que:

**55. (1)** Est tenu, conformément à la présente loi et aux règlements, un registre public pour chacun des projets pour lesquels une évaluation environnementale est effectuée afin de faciliter l'accès aux documents relatifs à cette évaluation.

accordance with this Act and the regulations in respect of every project for which an environmental assessment is conducted.

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

[42] In this case, the registry was established at Sarnia, Ontario, over two thousand miles away from the projects subject to environmental assessment. At paragraph 61 [pages 372-373] of his reasons, the learned Motions Judge made the following findings of fact:

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 and 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*.

He concluded:

Given that the materials were requested for the purpose of the public consultation provided for in subsection 18(3) of the CEEA 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 CEEA and the related commitment recited in the preamble to the CEEA.

[43] The establishment and manner of operation of the public registry under subsection 55(1) is subject to the exercise of discretion by the responsible authority. While cost is certainly a factor to be considered, and there is no proximity requirement for a public registry, subsection 55(1) does require that convenient public access to the registry must be ensured. If a public registry is not established and operated in close

Le préambule de la LCÉE prévoit notamment que:

Attendu:

[ . . . ]

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,

[42] En l'espèce, le registre public a été établi à Sarnia (Ontario), c'est-à-dire à plus de 2 000 milles des projets visés par l'évaluation environnementale. Au paragraphe 61 [pages 372 et 373] de ses motifs, le juge des requêtes a tiré les conclusions de fait suivantes:

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* pour obtenir les documents.

Il a conclu:

Étant donné que les documents étaient demandés aux fins de la consultation publique prévue au paragraphe 18(3) de la LCÉE 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 existante en vertu de l'article 55 de la LCÉE et aux engagements énoncés dans son préambule.

[43] L'établissement et la tenue d'un registre public aux termes du paragraphe 55(1) relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité responsable. S'il convient effectivement de se préoccuper des coûts, et si aucun texte n'impose, à ce registre public, des conditions de proximité, le paragraphe 55(1) exige néanmoins que l'accès facile du public y soit garanti. Si un registre public n'est pas établi et tenu à proximité de la zone

proximity to the relevant geographic area of the environmental assessment, other reasonable means, e.g. e-mail, faxes, placing a set of timely material filed in the registry with an agent in close proximity to the projects for access by the public, must be provided to comply with subsection 55(1). Requiring the public to resort to procedures under the *Access to Information Act* [R.S.C., 1985, c. A-1] was the antithesis of what subsection 55(1) requires. Without embarking upon an analysis of the standard of review of discretionary decisions under subsection 55(1), I am satisfied in this case that even under the most deferential standard of review, the actions of the Coast Guard with respect to access to the public registry were patently unreasonable. I am in entire agreement with Gibson J.'s conclusions.

## CONCLUSION

[44] The appeal will be dismissed. The matter is to be redetermined in accordance with the reasons of the learned Motions Judge as modified by these reasons. The respondent will be entitled to costs.

LINDEN J.A.: I agree.

MCDONALD J.A.: I agree.

<sup>1</sup> S.C. 1992, c. 37.

<sup>2</sup> R.S.C., 1985, c. N-22.

<sup>3</sup> S. 11(2) states:

11. . . .

(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).

The duties or functions under section 5 which are proscribed by s. 11(2) until the completion of the environmental assessment include the granting of approvals, permits, licences or any other action enabling the project to be carried out in whole or in part. S. 5(1) deals with "federal authority" generally (which is defined in the Act [in s. 2(1)]) and s. 5(2) concerns projects requiring approval of the Governor in Council.

<sup>4</sup> It is the activity of granting federal approvals, licences and permits for projects which is the relevant trigger for an

géographique faisant l'objet de l'évaluation environnementale, il faut, afin de satisfaire aux exigences du paragraphe 55(1), prendre d'autres mesures raisonnables, telles que le recours au courrier électronique ou à la télécopie, ou encore faciliter l'accès du public à la documentation déposée au registre en en confiant en temps utile copie à un agent se trouvant à proximité des projets. Il est tout à fait contraire au paragraphe 55(1) d'obliger le public à invoquer les procédures prévues par la *Loi sur l'accès à l'information* [L.R.C. (1985), ch. A-1]. Sans me livrer à une analyse de la norme de contrôle applicable aux décisions discrétionnaires prises en vertu du paragraphe 55(1), j'estime en l'espèce que, même selon la norme de contrôle la plus respectueuse, les mesures prises par la Garde côtière en matière d'accès au registre public étaient manifestement déraisonnables. Je souscris entièrement aux conclusions du juge Gibson.

## CONCLUSION

[44] L'appel est rejeté. Il doit être statué à nouveau sur la présente affaire conformément aux motifs du juge des requêtes, tels que modifiés par les présents motifs. L'intimée a droit aux dépens.

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

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

<sup>1</sup> L.C. 1992, ch. 37.

<sup>2</sup> L.R.C. (1985), ch. N-22.

<sup>3</sup> Selon l'art. 11(2):

11. [. . .]

(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).

Les devoirs et fonctions prévus à l'article 5 et prohibés par l'art. 11(2) jusqu'à l'achèvement de l'évaluation environnementale comprennent notamment la délivrance d'autorisations, de permis et de licences ou tout autre acte permettant au projet d'être réalisé en tout ou en partie. L'art. 5(1) a trait, de manière générale, à l'«autorité fédérales» (telles que définies dans Loi [à l'art. 2(1)]) et l'art. 5(2) a trait aux projets soumis à l'autorisation du gouverneur en conseil.

<sup>4</sup> En l'espèce, c'est l'octroi, par les autorités fédérales, des autorisations ou permis pour la réalisation de projets, qui a

environmental assessment under the CEEA in this case. However, the CEEA also triggers a requirement for environmental assessment in other areas of federal activity, such as where the federal authority is the actual proponent of the project (s. 5(1)(a)); where the federal government provides direct or indirect financial assistance to a project (s. 5(1)(b)); or conveys an interest in federal lands for the purpose of enabling the project to be carried out (s. 5(1)(d)).

<sup>5</sup> (1999), 30 C.E.L.R. (N.S.) 1 (F.C.T.D.).

<sup>6</sup> (1999), 29 C.E.L.R. (N.S.) 117 (F.C.T.D.).

<sup>7</sup> Minister of Supply and Services Canada, Cat. No. EN106-25/1-1994 E, ISBN 0-662-22773-5, November 1994.

<sup>8</sup> At para. 42.

<sup>9</sup> This discretion to determine the scope of the factors is only provided with respect to those factors enumerated in ss. 16(1)(a), (b) and (d) and ss. 16(2)(b), (c) and (d).

<sup>10</sup> [1998] 4 F.C. 340 (T.D.), at p. 368.

<sup>11</sup> The August 16, 1996 memorandum also states:

A decision to dis-allow the permit could have significant socio-economic effects in the form of lost jobs, reduced tax base and traffic accidents related to the usage of the North Fork road by logging traffic.

I do not construe this reference to mean that the Coast Guard considered the environmental effects of the Mainline Road.

<sup>12</sup> [1992] 1 S.C.R. 3, at p. 69.

<sup>13</sup> Subject, of course, to judicial review of that discretionary decision according to the applicable standard of review—according to Gibson J. in this case, reasonableness *simpliciter*.

<sup>14</sup> *Supra*, note 12, at pp. 72-73.

<sup>15</sup> *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467.

<sup>16</sup> *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict. c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]], s. 91(10),(12),(24).

déclenché la procédure d'évaluation environnementale prévue par la LCÉE. Par contre, la LCÉE exige également une évaluation environnementale dans d'autres domaines de l'activité fédérales lorsque, par exemple, c'est un organisme fédéral qui propose lui-même la construction d'un projet (l'art. 5(1)a), lorsque le gouvernement fédéral fournit une aide financière directe ou indirecte pour la réalisation d'un projet (art. 5(1)b)); ou lorsqu'il cède un droit sur des terres domaniales pour permettre la réalisation d'un projet (art. 5(1)d)).

<sup>5</sup> (1999), 30 C.E.L.R. (N.S.) 1 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>6</sup> (1999), 29 C.E.L.R. (N.S.) 117 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>7</sup> Ministre des Approvisionnements et Services Canada, n° de cat. FR106-25/1-1994 E, ISBN 0-662-22773-5, novembre 1994.

<sup>8</sup> Au par. 42.

<sup>9</sup> Ce pouvoir discrétionnaire de déterminer la portée des facteurs ne vise que les facteurs énumérés aux art. 16(1)a, b) et d) ainsi qu'aux art. 16(2)b, c) et d).

<sup>10</sup> [1998] 4 C.F. 340 (1<sup>re</sup> inst.), à la p. 368.

<sup>11</sup> La note du 16 août 1996 dit également que:

[TRADUCTION] Toute décision de rejeter la demande de permis pourrait avoir de sérieuses incidences socio-économiques entraînant la perte d'emplois, une réduction de l'assiette de l'impôt et des accidents de la route en raison de la circulation, sur la route North Fork, des camions de transport forestier.

Je n'interprète pas ce passage comme voulant dire que la Garde côtière s'est effectivement penchée sur les effets environnementaux que pourrait entraîner la construction de la Mainline Road.

<sup>12</sup> [1992] 1 R.C.S. 3, à la p. 69.

<sup>13</sup> Sous réserve, bien sûr, d'un éventuel contrôle judiciaire de cette décision d'ordre discrétionnaire, selon la norme de contrôle applicable—en l'occurrence, selon le juge Gibson, le simple caractère raisonnable de la décision contestée.

<sup>14</sup> *Supra*, note 12, aux p. 72 et 73.

<sup>15</sup> *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467.

<sup>16</sup> *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]], art. 91(10),(12),(24).