

620 Connaught Ltd., operating as Downstream Bar, 263053 Alberta Ltd., operating as Miss Italia Ristorante, 313769 Alberta Ltd., operating as Jasper House Bungalows, 659510 Alberta Ltd., operating as Buckles Restaurant and Saloon, Alex Holdings Ltd., operating as Something Else Restaurant, Alpine Grill Ltd., operating as Alpine Grill Restaurant, Athabasca Motor Hotel (1972) Ltd., operating as Athabasca Hotel, Lina and Claudio Holdings Ltd., operating as Beckers Gourmet Restaurant, Cantonese Restaurant Ltd., Earls Restaurant (Jasper) Ltd., Fiddle River Seafood Company Ltd., George Andrew & Sons Ltd., operating as Astoria Hotel Company Limited, Glacier International Ltd., operating as Whistlers Inn, Husereau Restaurant Holdings Inc., operating as Tekarra Restaurant, Jasper Inn Investments Ltd., operating as The Inn Restaurant, Kabos Holding Ltd., operating as Karouzos Steakhouse, Kontos Investments Ltd., operating as Kontos Restaurant, L & W Vlahos Holdings Ltd., operating as L & W Restaurant, La Fiesta Restaurant Ltd., Larry Holdings Ltd., operating as Mount Robson Restaurant, Maligne Tours Ltd., Sawridge Enterprises Inc., operating as Sawridge Inn & Conference Center, T.C. Restaurants Ltd., operating as Villa Caruso Steak House & Bar and Tonquin Prime Rib Village Ltd. *Appellants*

v.

Attorney General of Canada, Minister of Environment, Superintendent of

620 Connaught Ltd., faisant affaire sous le nom de Downstream Bar, 263053 Alberta Ltd., faisant affaire sous le nom de Miss Italia Ristorante, 313769 Alberta Ltd., faisant affaire sous le nom de Jasper House Bungalows, 659510 Alberta Ltd., faisant affaire sous le nom de Buckles Restaurant and Saloon, Alex Holdings Ltd., faisant affaire sous le nom de Something Else Restaurant, Alpine Grill Ltd., faisant affaire sous le nom de Alpine Grill Restaurant, Athabasca Motor Hotel (1972) Ltd., faisant affaire sous le nom de Athabasca Hotel, Lina and Claudio Holdings Ltd., faisant affaire sous le nom de Beckers Gourmet Restaurant, Cantonese Restaurant Ltd., Earls Restaurant (Jasper) Ltd., Fiddle River Seafood Company Ltd., George Andrew & Sons Ltd., faisant affaire sous le nom de Astoria Hotel Company Limited, Glacier International Ltd., faisant affaire sous le nom de Whistlers Inn, Husereau Restaurant Holdings Inc., faisant affaire sous le nom de Tekarra Restaurant, Jasper Inn Investments Ltd., faisant affaire sous le nom de The Inn Restaurant, Kabos Holding Ltd., faisant affaire sous le nom de Karouzos Steakhouse, Kontos Investments Ltd., faisant affaire sous le nom de Kontos Restaurant, L & W Vlahos Holdings Ltd., faisant affaire sous le nom de L & W Restaurant, La Fiesta Restaurant Ltd., Larry Holdings Ltd., faisant affaire sous le nom de Mount Robson Restaurant, Maligne Tours Ltd., Sawridge Enterprises Inc., faisant affaire sous le nom de Sawridge Inn & Conference Center, T.C. Restaurants Ltd., faisant affaire sous le nom de Villa Caruso Steak House & Bar et Tonquin Prime Rib Village Ltd. *Appelantes*

c.

Procureur général du Canada, ministre de l'Environnement, directeur du Parc national

**Jasper National Park and Parks Canada
Agency** *Respondents*

and

Attorney General of Ontario *Intervener*

**INDEXED AS: 620 CONNAUGHT LTD. v. CANADA
(ATTORNEY GENERAL)**

Neutral citation: 2008 SCC 7.

File No.: 31661.

2007: November 16; 2008: February 29.

Present: McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron and Rothstein JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL

Constitutional law — Taxation — Business licence fees — Distinction between a tax and a regulatory charge — Fees for licences required for businesses in national park selling liquor imposed pursuant to regulatory scheme under authority granted by statute to minister — Licensing fee ultra vires minister's powers if a tax — Whether annual business licence fees a tax or a regulatory charge — Constitution Act, 1867, s. 53 — Canada National Parks Act, S.C. 2000, c. 32, s. 16(1)(n), (r) — Parks Canada Agency Act, S.C. 1998, c. 31, s. 24 — National Parks General Regulations, SOR/78-213, s. 39 — National Parks of Canada Business Regulations, SOR/98-455, s. 4.

The appellants own hotels, restaurants and bars serving alcoholic beverages in Jasper National Park and must pay a fee in accordance with the Parks Canada Master List of Fees in order to have a business selling alcohol in the park. This fee is imposed under the authority granted to the Minister of Canadian Heritage pursuant to s. 24 of the *Parks Canada Agency Act*. The Agency's policy for the year in question was to attribute revenues generated in a park back to that park. At issue, given that s. 53 of the *Constitution Act, 1867* provides that only Parliament may impose a tax, is whether the National Parks Agency under the authority of the Minister imposed a regulatory charge or a tax. Both the

Jasper et Agence Parcs Canada *Intimés*

et

Procureur général de l'Ontario *Intervenant*

**RÉPERTORIÉ : 620 CONNAUGHT LTD. c. CANADA
(PROCUREUR GÉNÉRAL)**

Référence neutre : 2008 CSC 7.

N° du greffe : 31661.

2007 : 16 novembre; 2008 : 29 février.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron et Rothstein.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit constitutionnel — Taxation — Droits de permis commercial — Distinction entre une taxe et une redevance de nature réglementaire — Régime de réglementation établi en vertu du pouvoir que la loi accorde au ministre obligeant les commerces qui vendent de la boisson dans un parc national à payer des droits de permis — Si les droits de permis sont une taxe, ils excèdent les pouvoirs du ministre — Les droits de permis commercial payables chaque année sont-ils une taxe ou une redevance de nature réglementaire? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 53 — Loi sur les parcs nationaux du Canada, L.C. 2000, ch. 32, art. 16(1)n, r) — Loi sur l'Agence Parcs Canada, L.C. 1998, ch. 31, art. 24 — Règlement général sur les parcs nationaux, DORS/78-213, art. 39 — Règlement sur l'exploitation de commerces dans les parcs nationaux du Canada, DORS/98-455, art. 4.

Les appelantes sont propriétaire d'hôtels, de restaurants et de bars qui vendent des boissons alcooliques dans le parc national Jasper et elles doivent, pour exploiter un commerce de vente d'alcool dans le parc, payer des droits fixés selon le tarif figurant dans la Liste maîtresse des droits en vigueur à Parcs Canada. Ces droits sont imposés en vertu du pouvoir que l'art. 24 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* accorde au ministre du Patrimoine canadien. Selon la pratique établie par l'Agence pour l'année en question, les recettes générées dans un parc sont affectées à ce parc. La question en litige est de savoir si, étant donné que seul le Parlement peut imposer une taxe aux termes de l'art. 53 de la *Loi*

Federal Court and the Federal Court of Appeal found the fee to be a regulatory charge and validly imposed.

Held: The appeal should be dismissed.

The business licence fees paid by the appellants in Jasper National Park are, in pith and substance, regulatory charges and *intra vires* the Minister's delegated power. The business licence fees have several of the attributes of a tax: they are (1) compulsory and enforced by law, (2) imposed under the authority of Parliament, (3) levied by a public official, the Minister, and (4) intended for a public purpose — the operation of Jasper National Park. However, they are regulatory charges because they are connected to a regulatory scheme. [24] [29]

To determine if the governmental levy is connected to a regulatory scheme, the first step is to identify the existence of a relevant regulatory scheme and, if there is such a scheme, the second step is to find a relationship between the charge and the scheme itself. Here, the regulation of Jasper National Park qualifies as a relevant regulatory scheme: (1) the *Canada National Parks Act* and the *Parks Canada Agency Act* together with the accompanying regulations form a complete, complex and detailed code governing how Jasper National Park should operate; (2) the scheme is aimed at affecting individuals' behaviour; (3) it provides for a proper estimation of the costs of the operation of the park; and (4) the appellants benefit from the regulation in that a well-maintained National Park attracts more visitors and therefore the greater the potential volume of their businesses. Also, regulations limiting development and thus the number of businesses within the Park allow the appellants to participate in a restricted market in which they are not subject to unlimited competition. With respect to the second step, the necessary relevant relationship between the fees paid by the persons being regulated and the regulatory scheme exists because the fees are tied to the costs of the regulatory scheme. While the fee revenue should not exceed the regulatory costs in order to avoid rendering s. 53 of the *Constitution Act, 1867* meaningless, the government should be given some reasonable leeway. In this case, given the evidence, it can be inferred that the fee revenues generated in Jasper National Park likely did not exceed, and certainly did not significantly exceed, the cost of the regulatory scheme for the Park. Accordingly,

constitutionnelle de 1867, l'Agence Parcs Canada a, en vertu du pouvoir accordé au ministre, imposé une redevance de nature réglementaire ou une taxe. La Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale ont toutes deux conclu que les droits constituent une redevance de nature réglementaire et sont valides.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Les droits de permis commercial versés par les appelantes dans le parc national Jasper constituent, de par leur caractère véritable, des redevances de nature réglementaire et relèvent du pouvoir délégué au ministre. Les droits de permis commercial possèdent plusieurs attributs d'une taxe : ils sont (1) obligatoires et exigibles en vertu d'une loi, (2) imposés sous l'autorité du Parlement, (3) perçus par le ministre, un représentant de l'État, (4) pour une fin d'intérêt public — l'administration du parc national Jasper. Toutefois, ces droits constituent une redevance de nature réglementaire parce qu'ils possèdent un lien avec un régime de réglementation. [24] [29]

Afin de déterminer s'il existe un lien entre le prélèvement gouvernemental et un régime de réglementation, il faut d'abord rechercher la présence d'un tel régime et, si ce régime existe, il faut ensuite déterminer s'il existe un lien entre la redevance et le régime lui-même. En l'espèce, les règlements du parc national Jasper constituent un régime de réglementation applicable : (1) la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* et la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* ainsi que leurs règlements d'application constituent un code complet, complexe et détaillé régissant l'exploitation du parc national Jasper; (2) le régime vise à influencer le comportement des personnes; (3) il comporte une estimation appropriée des coûts d'exploitation du parc et (4) les appelantes bénéficient des règlements puisqu'un parc national bien entretenu attire plus de visiteurs et, par conséquent, le chiffre d'affaires de leurs commerces est susceptible d'être important. Également, les règlements limitant l'aménagement et, par conséquent, le nombre des commerces à l'intérieur du parc permettent aux appelantes de mener leurs activités dans un marché restreint où elles n'ont pas à subir une concurrence illimitée. À la deuxième étape, le lien nécessaire entre les droits versés par les personnes visées et le régime de réglementation existe parce que les droits sont liés aux coûts du régime de réglementation. Bien que les recettes provenant des droits ne doivent pas excéder les coûts de la réglementation afin d'éviter de priver de tout sens l'art. 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il faut laisser au gouvernement une marge de manœuvre raisonnable. En l'espèce, compte tenu de la preuve, on peut inférer que les recettes provenant des droits perçus pour le parc national Jasper n'ont

the business licence fees are connected to the regulatory scheme governing the Park. [25-27] [30-34] [37-40] [44-45]

Cases Cited

Applied: *Eurig Estate (Re)*, [1998] 2 S.C.R. 565; *Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 S.C.R. 134; *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] S.C.R. 357; **referred to:** *Allard Contractors Ltd. v. Coquitlam (District)*, [1993] 4 S.C.R. 371; *Ontario Home Builders' Association v. York Region Board of Education*, [1996] 2 S.C.R. 929; *Ottawa-Carleton (Regional Municipality) By-law 234-1992 (Re)*, [1996] O.M.B.D. No. 553 (QL); *Cape Breton Beverages Ltd. v. Nova Scotia (Attorney General)* (1997), 144 D.L.R. (4th) 536, aff'd (1997), 151 D.L.R. (4th) 575, leave to appeal refused, [1997] 3 S.C.R. vii.

Statutes and Regulations Cited

Bill of Rights, 1 Will. & Mar. sess. 2, c. 2, art. 4.
Canada National Parks Act, S.C. 2000, c. 32, ss. 4(1), 16(1)(n), (r), (3).
Constitution Act, 1867, ss. 53, 91(1A), 92(2), 125.
National Parks General Regulations, SOR/78-213, s. 39.
National Parks of Canada Businesses Regulations, SOR/98-455, s. 4.
Parks Canada Agency Act, S.C. 1998, c. 31, ss. 20(2)(c), 23, 24.

Authors Cited

Canada. House of Commons. Standing Committee on Environment and Sustainable Development. *Evidence*, Issue No. 40, 1st sess., 38th Parl., May 19, 2005, p. 7.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 5th ed. Scarborough, Ont.: Thomson/Carswell, 2007.
 Hogg, Peter W., and Patrick J. Monahan. *Liability of the Crown*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 2000.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Linden, Nadon and Evans JJ.A.), [2007] 2 F.C.R. 446, 271 D.L.R. (4th) 678, 352 N.R. 177, [2006] F.C.J. No. 1083 (QL), 2006 CarswellNat 1919, 2006 FCA 252, affirming a decision of Snider J. (2005), 274 F.T.R. 311, [2005] F.C.J. No. 1107 (QL), 2005 CarswellNat 1808, 2005 FC 886. Appeal dismissed.

vraisemblablement pas dépassé, et certainement pas de manière importante, le coût du régime de réglementation du parc. Par conséquent, il existe un lien entre les droits de permis commercial et le régime de réglementation régissant le parc. [25-27] [30-34] [37-40] [44-45]

Jurisprudence

Arrêts appliqués : *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565; *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134; *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] R.C.S. 357; **arrêts mentionnés :** *Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam (District)*, [1993] 4 R.C.S. 371; *Ontario Home Builders' Association c. Conseil scolaire de la région de York*, [1996] 2 R.C.S. 929; *Ottawa-Carleton (Regional Municipality) By-law 234-1992 (Re)*, [1996] O.M.B.D. No. 553 (QL); *Cape Breton Beverages Ltd. c. Nova Scotia (Attorney General)* (1997), 144 D.L.R. (4th) 536, conf. par (1997), 151 D.L.R. (4th) 575, autorisation de pourvoi refusée, [1997] 3 R.C.S. vii.

Lois et règlements cités

Bill of Rights, 1 Will. & Mar. sess. 2, ch. 2, art. 4.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 53, 91(1A), 92(2), 125.
Loi sur l'Agence Parcs Canada, L.C. 1998, ch. 31, art. 20(2)c), 23, 24.
Loi sur les parcs nationaux du Canada, L.C. 2000, ch. 32, art. 4(1), 16(1)n), r), (3).
Règlement général sur les parcs nationaux, DORS/78-213, art. 39.
Règlement sur l'exploitation de commerces dans les parcs nationaux du Canada, DORS/98-455, art. 4.

Doctrine citée

Canada. Chambre des communes. Comité permanent de l'environnement et du développement durable. *Témoignages*, fascicule n° 40, 1^{re} sess., 38^e lég., 19 mai 2005, p. 7.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, 5th ed. Scarborough, Ont. : Thomson/Carswell, 2007.
 Hogg, Peter W., and Patrick J. Monahan. *Liability of the Crown*, 3rd ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 2000.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (les juges Linden, Nadon et Evans), [2007] 2 R.C.F. 446, 271 D.L.R. (4th) 678, 352 N.R. 177, [2006] A.C.F. n° 1083 (QL), 2006 CarswellNat 3282, 2006 CAF 252, qui a confirmé une décision de la juge Snider (2005), 274 F.T.R. 311, [2005] A.C.F. n° 1107 (QL), 2005 CarswellNat 5048, 2005 CF 886. Pourvoi rejeté.

Jack N. Agrios, Q.C., and Janice A. Agrios, Q.C.,
for the appellants.

Kirk N. Lambrecht, Q.C., and Cheryl D. Mitchell,
for the respondents.

Janet E. Minor and Michael S. Dunn, for the
intervener.

The judgment of the Court was delivered by

ROTHSTEIN J. —

I. Introduction

[1] The issue in this appeal is whether the annual business licence fee for the right to sell alcoholic beverages imposed on hotels, restaurants and bars in Jasper National Park is a regulatory charge or a tax. This business licence fee is imposed under the authority granted to the Minister of Canadian Heritage pursuant to s. 24 of the *Parks Canada Agency Act*, S.C. 1998, c. 31, to “fix the fees or the manner of calculating fees in respect of products, rights or privileges provided by the [Parks Canada] Agency”.

[2] Pursuant to s. 53 of the *Constitution Act, 1867*, only Parliament may impose a tax. If the business licence fee is, in pith and substance, a tax, it is *ultra vires* and beyond the jurisdiction of the Minister to impose. If the fee is, in pith and substance, a regulatory charge, it may validly be imposed under the authority of the Minister pursuant to s. 24 of the *Parks Canada Agency Act* (“*Parks Agency Act*”).

[3] Both Snider J. in the Federal Court and Evans J.A. in the Federal Court of Appeal found that the fee was a regulatory charge and therefore was validly imposed: (2005), 274 F.T.R. 311, aff’d [2007] 2 F.C.R. 446. I am of the same view and would therefore dismiss this appeal.

Jack N. Agrios, c.r., et Janice A. Agrios, c.r.,
pour les appelantes.

Kirk N. Lambrecht, c.r., et Cheryl D. Mitchell,
pour les intimés.

Janet E. Minor et Michael S. Dunn, pour l’inter-
venant.

Version française du jugement de la Cour rendu
par

LE JUGE ROTHSTEIN —

I. Introduction

[1] Le pourvoi porte sur la question de savoir si les droits de permis commercial versés chaque année pour l’obtention du droit de vendre des boissons alcooliques, auxquels sont assujettis les hôtels, les restaurants et les bars dans le parc national Jasper, constituent une redevance de nature réglementaire ou une taxe. Ces droits sont prescrits par le ministre du Patrimoine canadien en application de l’art. 24 de la *Loi sur l’Agence Parcs Canada*, L.C. 1998, ch. 31, qui lui confère le pouvoir de « fixer le prix — ou le mode de calcul du prix — à payer pour la fourniture de produits ou l’attribution de droits ou d’avantages par l’Agence [Parcs Canada] ».

[2] En vertu de l’art. 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, seul le Parlement peut imposer une taxe. Si les droits de permis commercial constituent, de par leur caractère véritable, une taxe, ils sont *ultra vires* et le ministre n’a pas le pouvoir de les imposer. Si les droits sont, de par leur caractère véritable, une redevance de nature réglementaire, ils peuvent être validement imposés par le ministre en vertu du pouvoir que lui confère l’art. 24 de la *Loi sur l’Agence Parcs Canada*.

[3] La juge Snider de la Cour fédérale et le juge Evans de la Cour d’appel fédérale ont tous deux conclu que les droits en question constituaient une redevance de nature réglementaire et qu’ils étaient par conséquent valides : (2005), 274 F.T.R. 311, conf. à [2007] 2 R.C.F. 446. Je partage leur opinion et je suis donc d’avis de rejeter le pourvoi.

II. The Power to Tax

[4] Central to our concept of democracy is the principle that the Crown may not levy a tax except with the authority of Parliament or the legislature. This principle harkens back to the *Bill of Rights* of 1689, 1 Will. & Mar. sess. 2, c. 2, art. 4, and ensures not only “that the executive branch is subject to the rule of law, but also that the executive branch must call the legislative branch into session to raise taxes (and vote supply)” (P. W. Hogg and P. J. Monahan, *Liability of the Crown* (3rd ed. 2000), at p. 246).

[5] This principle is found in s. 53 of the *Constitution Act, 1867*, which mandates that bills imposing any tax shall originate in the House of Commons. In *Eurig Estate (Re)*, [1998] 2 S.C.R. 565, Major J. explained the rationale underlying s. 53, at paras. 30-32:

The provision codifies the principle of no taxation without representation, by requiring any bill that imposes a tax to originate with the legislature. My interpretation of s. 53 does not prohibit Parliament or the legislatures from vesting any control over the details and mechanism of taxation in statutory delegates such as the Lieutenant Governor in Council. Rather, it prohibits not only the Senate, but also any other body other than the directly elected legislature, from imposing a tax on its own accord.

In our system of responsible government, the Lieutenant Governor in Council cannot impose a new tax *ab initio* without the authorization of the legislature. As Audette J. succinctly stated in *The King v. National Fish Co.*, [1931] Ex. C.R. 75, at p. 83, “[t]he Governor in Council has no power, *proprio vigore*, to impose taxes unless under authority specifically delegated to it by Statute. The power of taxation is exclusively in Parliament.”

The basic purpose of s. 53 is to constitutionalize the principle that taxation powers cannot arise incidentally in delegated legislation. In so doing, it ensures parliamentary control over, and accountability for, taxation. As E. A. Driedger stated in “Money Bills and the Senate” (1968), 3 *Ottawa L. Rev.* 25, at p. 41:

Through the centuries, the principle was maintained that taxation required representation and consent.

II. Le pouvoir de taxation

[4] Le principe selon lequel l’État ne peut lever une taxe que sous l’autorité du Parlement ou d’une législature est au cœur de notre notion de la démocratie. Ce principe s’inspire de l’art. 4 du *Bill of Rights* de 1689, 1 Will. & Mar. sess. 2, ch. 2, et il garantit non seulement [TRADUCTION] « que le pouvoir exécutif est soumis à la primauté du droit, mais aussi qu’il doit convoquer le Parlement pour lever des impôts (et voter des crédits) » (P. W. Hogg et P. J. Monahan, *Liability of the Crown* (3^e éd. 2000), p. 246).

[5] Ce principe figure à l’art. 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui exige que les projets de loi créant une taxe émanent de la Chambre des communes. Dans *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565, le juge Major a expliqué aux par. 30-32 le raisonnement qui sous-tend l’art. 53 :

En exigeant que tout projet de loi créant une taxe émane de la législature, cette disposition codifie le principe selon lequel il ne peut y avoir de taxation sans représentation. Mon interprétation de l’art. 53 n’a pas pour effet d’interdire au Parlement ou aux législatures de confier à des délégués prévus par la loi — tel le lieutenant-gouverneur en conseil — un certain pouvoir sur le détail de la taxe et son mécanisme d’application. Au contraire, elle interdit non seulement au Sénat mais également à tout organisme autre que la législature directement élue d’imposer une taxe de son propre chef.

Dans notre système de gouvernement responsable, le lieutenant-gouverneur en conseil ne peut établir une nouvelle taxe *ab initio* sans l’autorisation de la législature. Comme l’a dit succinctement le juge Audette dans *The King c. National Fish Co.*, [1931] Ex. C.R. 75, à la p. 83, [TRADUCTION] « [L]e gouverneur en conseil n’a pas le pouvoir *proprio vigore* d’établir des taxes, à moins qu’un tel pouvoir ne lui ait été expressément délégué par une loi. Le pouvoir de taxation appartient exclusivement au Parlement. »

L’objet fondamental de l’art. 53 est de constitutionaliser le principe qu’un pouvoir de taxation ne peut découler accessoirement d’une mesure législative subordonnée. Ainsi, cette disposition assure la compétence et la responsabilité des parlementaires à l’égard de la taxation. Comme l’a écrit E. A. Driedger, dans « Money Bills and the Senate » (1968), 3 *R.D. Ottawa* 25, à la p. 41 :

[TRADUCTION] À travers les siècles, le principe selon lequel il ne peut y avoir taxation sans représentation

The only body in Canada that meets this test is the Commons. The elected representatives of the people sit in the Commons, and not in the Senate, and, consistently with history and tradition, they may well insist that they alone have the right to decide to the last cent what money is to be granted and what taxes are to be imposed.

[6] The issue in this case is whether the Minister imposed a tax, which, in accordance with s. 53 of the *Constitution Act, 1867*, is beyond his statutory power since only Parliament may levy a tax.

III. Facts

[7] The appellants own all or nearly all of the hotels, restaurants and bars in Jasper National Park serving alcoholic beverages. In order to operate these establishments, they require a business licence to sell alcohol for which they must pay a fee in accordance with the Parks Canada Master List of Fees. The 2003/2004 Master List provides that the fees for a business licence for the sale of alcohol are made up of a base fee of \$75 plus 3 percent of gross value purchased annually for the sale of spirits and wines, and 2 percent of gross value purchased annually for the sale of beer.

[8] The total forecasted cost of operation of Jasper National Park in 2003/2004 was \$20.4 million. The total amount of business licence fees collected for the sale of alcoholic beverages in that period was \$87,625. The Agency's policy for the 2003/2004 year was to attribute revenues generated in a park back to that park.

IV. Overview of Statutes and Regulations Governing National Parks

[9] The relevant statutory and regulatory provisions are contained in the appendix attached to these reasons. Parliament has jurisdiction over national parks under s. 91(1A) of the *Constitution Act, 1867*. Two statutes and relevant subordinate

et consentement a survécu. Au Canada, le seul organe qui remplit cette condition est la Chambre des communes. Les élus du peuple siègent aux Communes et non au Sénat, et, conformément à l'histoire et à la tradition, ils peuvent fort bien maintenir qu'eux seuls ont le droit de décider jusqu'au dernier sou des crédits qui seront accordés et des taxes qui seront imposées.

[6] En l'espèce, il s'agit de déterminer si le ministre a imposé une taxe, ce qui, suivant l'art. 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, excède les pouvoirs qui lui sont délégués étant donné que seul le Parlement peut lever une taxe.

III. Faits

[7] Les appelantes sont les propriétaires de tous ou de presque tous les hôtels, restaurants et bars dans le parc national Jasper où l'on sert des boissons alcooliques. Pour exploiter ces établissements, elles doivent être titulaires d'un permis commercial leur accordant le droit de vendre de l'alcool, pour lequel elles doivent payer des droits fixés selon le tarif figurant sur la Liste maîtresse des droits en vigueur à Parcs Canada. Selon la Liste maîtresse pour l'exercice 2003-2004, les droits pour un permis commercial autorisant la vente de l'alcool englobent des droits de base de 75 dollars plus 3 p. 100 de la valeur brute des vins et spiritueux, et 2 p. 100 de la valeur brute de la bière, que l'entreprise achète chaque année pour les besoins du commerce.

[8] Le coût total prévu pour l'exploitation du parc national Jasper en 2003-2004 s'élevait à 20,4 millions de dollars. Pendant cette période, le montant total des droits de permis commercial de vente des boissons alcooliques était de 87 625 dollars. En 2003-2004, Parcs Canada avait pour pratique d'affecter au parc les recettes générées dans ce parc.

IV. Aperçu des lois et règlements régissant les parcs nationaux

[9] Les dispositions législatives et réglementaires pertinentes figurent à l'annexe aux présents motifs. Les parcs nationaux relèvent de la compétence du Parlement fédéral en vertu du par. 91(1A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Deux lois et leurs

regulations govern the management of all national parks in Canada. The *Canada National Parks Act*, S.C. 2000, c. 32 (“*National Parks Act*”), vests the Minister with control and management of Canada’s national parks, including Jasper National Park. The second relevant statute is the *Parks Agency Act* which establishes the Parks Canada Agency as having the responsibility for the administration of the *National Parks Act* and its regulations.

[10] The obligation to obtain a licence to sell alcoholic beverages in national parks and pay the applicable licence fees arises from a combination of the relevant statutes and regulations. Sections 16(1)(n) and 16(1)(r) of the *National Parks Act* provide that the Governor in Council may make regulations respecting the control of businesses and the determination of fees for the use of park resources. Section 16(3) of the *National Parks Act* authorizes the Superintendent of a park to issue licences in relation to any matter that is the subject of regulations. Section 39 of the *National Parks General Regulations*, SOR/78-213, prohibits the sale of any intoxicating beverage unless the vendor has obtained a licence under the *National Parks of Canada Businesses Regulations*, SOR/98-455. The procedures for obtaining a licence to sell alcohol are set out in s. 4 of the *National Parks of Canada Businesses Regulations*. The licence application must be accompanied by the applicable fee fixed under s. 24 of the *Parks Agency Act*. This section states that the Minister may fix fees or the manner of calculating fees regarding products, rights and privileges provided by the Agency.

[11] The Agency has the authority to expend the revenues generated from park operations including those listed in s. 20(2)(c) of the *Parks Agency Act*, i.e. “proceeds from, including fees paid under any Act of Parliament in respect of, the provision by the Agency of a service, of the use of a facility or of a product, right or privilege”.

règlements d’application régissent l’administration de tous les parcs nationaux au Canada. La *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, L.C. 2000, ch. 32 (« *Loi sur les parcs nationaux* »), confie au ministre la gestion et l’administration des parcs nationaux du Canada, y compris le parc national Jasper. La deuxième loi applicable est la *Loi sur l’Agence Parcs Canada* qui charge l’Agence Parcs Canada de l’administration de la *Loi sur les parcs nationaux* et de ses règlements.

[10] L’obligation d’obtenir un permis pour vendre des boissons alcooliques dans les parcs nationaux et de payer les droits afférents découle d’une combinaison des dispositions législatives et réglementaires applicables. Les alinéas 16(1)n) et 16(1)r) de la *Loi sur les parcs nationaux* prévoient que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant la réglementation des commerces et la fixation des droits pour l’utilisation des ressources qu’offrent les parcs. Le paragraphe 16(3) de la *Loi sur les parcs nationaux* autorise le directeur d’un parc à délivrer des permis concernant les matières visées par les règlements. L’article 39 du *Règlement général sur les parcs nationaux*, DORS/78-213, interdit la vente des boissons enivrantes sans une autorisation conforme au *Règlement sur l’exploitation de commerces dans les parcs nationaux du Canada*, DORS/98-455. La procédure d’obtention d’un permis de vente de boissons alcoolisées est prévue à l’art. 4 du *Règlement sur l’exploitation de commerces dans les parcs nationaux du Canada*. La demande de permis doit être accompagnée des droits fixés en application de l’art. 24 de la *Loi sur l’Agence Parcs Canada*. Cet article prévoit que le ministre peut fixer le prix — ou le mode de calcul du prix — à payer pour la fourniture de produits ou l’attribution de droits ou d’avantages par l’Agence.

[11] L’Agence peut dépenser les recettes provenant de l’exploitation des parcs, notamment celles dont il est fait mention à l’al. 20(2)c) de la *Loi sur l’Agence Parcs Canada*, c’est-à-dire « le produit — y compris le prix à payer aux termes d’une loi fédérale — tiré de la fourniture par elle de services, d’installations, de produits, de droits ou d’avantages ».

V. Appellants' Position

[12] The appellants' complaint is with respect to the fees they are required to pay on the purchase of alcohol (3 percent on wine and spirits and 2 percent on beer). The percentage fee together with the base fee of \$75 amounted to \$87,625 in 2003/2004.

[13] The appellants say that if, as found by the Federal Court and Federal Court of Appeal, the regulatory scheme relevant to the business licence fees imposed on them was the administration and operation of Jasper National Park, the fees they pay are unconnected to the regulation of their businesses or even businesses generally in Jasper National Park. As such, they constitute a tax and not a regulatory charge. Alternatively, the appellants contend that a regulatory scheme must be more precisely defined in order for the amounts collected to be valid regulatory charges, such as the regulation of businesses generally or businesses selling alcoholic beverages in Jasper National Park. However, if this more precise regulatory scheme is considered, there would be no nexus between the cost of the scheme and the business licence fees collected since the revenues collected would disproportionately exceed the costs of the regulatory scheme. In either case, the charge qualifies as a tax which is *ultra vires* the Minister's powers.

VI. Respondent's Position

[14] The government says that the business licence fees paid by the appellants are ancillary or adhesive to the regulatory scheme governing the administration and operation of Jasper National Park. The fees collected were used to defray the cost of administration and operation of the park. As such, they qualify as regulatory charges and not as taxes. The government does not rely on a narrower regulatory scheme regulating only businesses generally or businesses selling alcoholic beverages in the park.

V. Position des appelantes

[12] Les appelantes se plaignent des droits qu'elles sont tenues de payer à l'égard de l'alcool qu'elles achètent (3 p. 100 du prix des vins et spiritueux et 2 p. 100 du prix de la bière). En 2003-2004, elles ont payé les droits calculés en pourcentage et les droits au tarif de base de 75 dollars pour un montant total de 87 625 dollars.

[13] Les appelantes affirment que si, comme l'ont décidé la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale, le régime de réglementation applicable aux droits qui leurs sont imposés pour les permis commerciaux concerne l'administration et l'exploitation du parc national Jasper, les droits qu'elles paient n'ont aucun lien avec la réglementation de leur commerce ou même des commerces en général dans le parc national Jasper. Ainsi, les droits en question constituent une taxe et non une redevance de nature réglementaire. Subsidiairement, les appelantes font valoir qu'il faut, pour que les sommes perçues constituent des redevances de nature réglementaire valides, que le régime de réglementation soit plus précis, en visant par exemple l'ensemble des commerces du parc national Jasper ou les commerces qui y vendent des boissons alcooliques. Toutefois, en présence de ce régime de réglementation plus précis, il n'y aurait pas de lien entre le coût du régime et les droits de permis commercial perçus étant donné que les recettes dépasseraient de façon disproportionnée les coûts du régime. Dans un cas comme dans l'autre, la redevance constitue une taxe qui excède les pouvoirs du ministre.

VI. Position de l'intimé

[14] Le gouvernement affirme que les droits de permis commercial que les appelantes ont acquittés sont accessoires ou rattachés au régime de réglementation régissant l'administration et l'exploitation du parc national Jasper. Les droits perçus ont été utilisés pour couvrir les coûts d'administration et d'exploitation du parc. Il s'agit donc de redevances de nature réglementaire et non de taxes. Le gouvernement ne s'appuie pas sur un régime de réglementation plus ciblé ne visant que les commerces en général, ou les commerces qui vendent des boissons alcooliques dans le parc.

VII. Selecting the Appropriate Regulatory Scheme

[15] The narrow scheme proposed by the appellants focuses exclusively on the regulation of the sale of alcoholic beverages, or alternatively the regulation of businesses, in Jasper National Park. However, the appellants benefit from such things as heritage presentations, visitors' services and high-way maintenance in the park. To focus only on the regulation of the sale of alcohol or the regulation of businesses ignores the reality that the appellants' businesses benefit from their location in and the operation and regulation of the park as a whole. The *National Parks Act*, the *Parks Agency Act* and the regulations together comprise the regulatory scheme governing Jasper National Park. I conclude that the appropriate regulatory scheme to consider in this case is therefore the regulatory scheme governing the administration and operation of Jasper National Park.

VIII. Analysis

1. *Analysing Whether a Government Levy is a Tax or a Regulatory Charge*

[16] The task for the Court is to identify whether the fees paid by the appellants are, in pith and substance, a tax or a regulatory charge. The pith and substance of a levy is its dominant or most important characteristic. The dominant or most important characteristics are to be distinguished from its incidental features (P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. 2007), vol. 1, at pp. 433-36). The fees in this case have characteristics of both a tax and regulatory charges. The Court must ascertain which is dominant and which is incidental.

[17] In the context of whether a government levy is a tax or a regulatory charge, it is the *primary purpose* of the law that is determinative. Although the law may have incidental effects, its primary purpose will determine whether it is a tax or a regulatory

VII. Le régime de réglementation approprié

[15] Le régime de réglementation ciblé proposé par les appelantes vise uniquement la réglementation de la vente de boissons alcoolisées, ou subsidiairement les commerces, dans le parc national Jasper. Toutefois, les appelantes tirent profit, entre autres choses, de la mise en valeur du patrimoine, des services aux visiteurs et de l'entretien du réseau routier dans le parc. En mettant l'accent uniquement sur la réglementation de la vente de boissons alcoolisées ou sur la réglementation des commerces, on fait abstraction de la situation existante, à savoir que les appelantes bénéficient de la présence de leurs commerces dans le parc national Jasper de même que de l'exploitation et de la réglementation du parc dans son ensemble. La *Loi sur les parcs nationaux*, la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* ainsi que les règlements d'application constituent ensemble le régime de réglementation qui régit le parc national Jasper. Je conclus que le régime de réglementation qu'il convient d'examiner en l'espèce est celui qui régit l'administration et l'exploitation du parc national Jasper.

VIII. Analyse

1. *Un prélèvement gouvernemental est-il une taxe ou une redevance de nature réglementaire?*

[16] Notre Cour doit décider si les droits versés par les appelantes constituent, de par leur caractère véritable, une taxe ou une redevance de nature réglementaire. Le caractère véritable du prélèvement s'entend de ses principales ou plus importantes caractéristiques, qu'il faut distinguer de ses caractéristiques accessoires (P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5^e éd. 2007), vol. 1, p. 433-436). Les caractéristiques des droits en cause tiennent à la fois de la taxe et de la redevance de nature réglementaire. La Cour doit déterminer quelles sont les caractéristiques principales et lesquelles sont accessoires.

[17] Pour déterminer si un prélèvement gouvernemental constitue une taxe ou une redevance de nature réglementaire, c'est l'*objet principal* du régime législatif qui est l'élément déterminant. Bien que le régime législatif puisse produire des

fee. In *Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 S.C.R. 134, Gonthier J. described the pith and substance of a government levy in terms of its primary purpose. At para. 30, he stated:

In all cases, a court should identify the primary aspect of the impugned levy. . . . Although in today's regulatory environment, many charges will have elements of taxation and elements of regulation, the central task for the court is to determine whether the levy's primary purpose is, in pith and substance: (1) to tax, i.e., to raise revenue for general purposes; (2) to finance or constitute a regulatory scheme, i.e., to be a regulatory charge or to be ancillary or adhesive to a regulatory scheme; or (3) to charge for services directly rendered, i.e., to be a user fee. [Emphasis deleted.]

There is no suggestion in this case that the levy is a user fee for the provision of government services or facilities. The sole question is whether in pith and substance the levy is a tax or a regulatory charge.

[18] The issue of whether a levy is a tax or a regulatory charge has been considered on prior occasions by this Court. The issue was relevant when determining the constitutionality of a provincial levy that had indirect tendencies (*Allard Contractors Ltd. v. Coquitlam (District)*, [1993] 4 S.C.R. 371, and *Ontario Home Builders' Association v. York Region Board of Education*, [1996] 2 S.C.R. 929). If it was a tax, it would be *ultra vires* the province whose taxing authority under s. 92(2) of the *Constitution Act, 1867* is restricted to direct taxes within the province. However, if it was a regulatory charge, the province was constitutionally competent to impose such charge. It was also relevant when deciding if a by-law of an Indian band enacted a system of taxation under the purported authority of the *Indian Act*, for if it was, it could not be applied to an agent of the provincial Crown by reason of s. 125 of the *Constitution Act, 1867*

effets accessoires, son objet principal permettra de déterminer si le prélèvement constitue une taxe ou une redevance de nature réglementaire. Dans l'arrêt *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134, le juge Gonthier a décrit le caractère véritable d'un prélèvement gouvernemental en fonction de son objet principal. Il s'est exprimé ainsi au par. 30 :

Dans tous les cas, le tribunal doit identifier la caractéristique principale du prélèvement contesté. [. . .] Même si, dans l'environnement réglementaire d'aujourd'hui, plusieurs redevances comportent des éléments de taxation et des éléments de réglementation, la tâche essentielle du tribunal est de déterminer si, de par son caractère véritable, l'objet principal du prélèvement est : (1) de taxer, c.-à-d., percevoir des revenus à des fins générales; (2) de financer ou de créer un régime de réglementation, c.-à-d., être une redevance de nature réglementaire ou être accessoire ou rattaché à un régime de réglementation; ou, (3) de recevoir paiement pour des services directement rendus, c.-à-d., être des frais d'utilisation. [Soulignement omis.]

En l'espèce, rien ne porte à croire que le prélèvement tient lieu de frais d'utilisation perçus pour la fourniture d'installations ou la prestation de services gouvernementaux. La seule question est de savoir si, de par son caractère véritable, le prélèvement constitue une taxe ou une redevance de nature réglementaire.

[18] Notre Cour a examiné à quelques reprises la question de savoir si un prélèvement est une taxe ou une redevance de nature réglementaire. Cette question s'est révélée pertinente dans l'examen de la constitutionnalité d'un prélèvement provincial présentant des aspects de taxation indirecte (*Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam (District)*, [1993] 4 R.C.S. 371, et *Ontario Home Builders' Association c. Conseil scolaire de la région de York*, [1996] 2 R.C.S. 929). S'il s'agissait d'une taxe, elle outrepassait les pouvoirs que le par. 92(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère aux provinces, qui se limitent à l'imposition de taxes directes dans la province. Toutefois, s'il s'agissait d'une redevance de nature réglementaire, la province avait la compétence constitutionnelle pour l'imposer. La question s'est également révélée pertinente pour décider si un règlement pris par une bande indienne édictait un régime fiscal en vertu des pouvoirs que la *Loi*

(*Westbank*). However, determining whether a government levy is *ultra vires* a Minister's delegated power has not yet been addressed by this Court.

2. *Regulatory Charges Distinguished From User Fees*

[19] It will be useful to first differentiate a regulatory charge from a user fee. A user fee, by definition, is a fee charged by the government for the use of government services or facilities. In the case of user fees, as stated by this Court in *Eurig*, there must be a clear nexus between the quantum charged and the cost to the government of providing such services or facilities. The fees charged cannot exceed the cost to the government of providing the services or facilities. However, "courts will not insist that fees correspond precisely to the cost of the relevant service. As long as a reasonable connection is shown between the cost of the service provided and the amount charged, that will suffice" (see *Eurig*, at para. 22).

[20] By contrast, regulatory charges are not imposed for the provision of specific services or facilities. They are normally imposed in relation to rights or privileges awarded or granted by the government. The funds collected under the regulatory scheme are used to finance the scheme or to alter individual behaviour. The fee may be set simply to defray the costs of the regulatory scheme. Or the fee may be set at a level designed to proscribe, prohibit or lend preference to a behaviour, e.g. "[a] per-tonne charge on landfill waste may be levied to discourage the production of waste [or a] deposit-refund charge on bottles may encourage recycling of glass or plastic bottles" (see *Westbank*, at para. 29, referring to *Ottawa-Carleton (Regional Municipality) By-law 234-1992 (Re)*, [1996] O.M.B.D. No. 553 (QL), and *Cape Breton Beverages Ltd. v. Nova Scotia (Attorney General)* (1997), 144 D.L.R. (4th) 536 (N.S.S.C.) (aff'd (1997), 151 D.L.R. (4th) 575

sur les Indiens aurait conférés, car si tel était le cas, ce régime ne pouvait, en raison de l'art. 125 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, s'appliquer à un organisme relevant de la Couronne provinciale (*Westbank*). Toutefois, cette Cour n'a pas encore déterminé si un prélèvement gouvernemental excède les pouvoirs délégués à un ministre.

2. *La distinction entre les redevances de nature réglementaire et les frais d'utilisation*

[19] Il est utile dans un premier temps de déterminer ce qui distingue les redevances de nature réglementaire des frais d'utilisation. Les frais d'utilisation, par définition, sont des droits prélevés par le gouvernement pour l'utilisation d'installations ou de services gouvernementaux. Dans ce cas, comme la Cour l'a fait remarquer dans l'arrêt *Eurig*, il doit exister un lien clair entre la somme exigée et ce qu'il en coûte au gouvernement pour fournir les services ou les installations. Les frais exigés ne peuvent dépasser ce qu'il en coûte au gouvernement pour fournir les services ou les installations. Toutefois, « les tribunaux n'exigent pas que la somme demandée corresponde précisément au coût du service fourni. Dans la mesure où il existe un rapport raisonnable entre le coût du service fourni et la somme exigée, cela suffit » (voir *Eurig*, par. 22).

[20] Par contre, les redevances de nature réglementaire ne sont pas exigées pour la fourniture d'installations ou de services particuliers. Elles sont habituellement exigées à l'égard de droits ou d'avantages accordés par le gouvernement. Les sommes perçues en vertu du régime de réglementation servent à financer le régime ou visent à modifier les comportements. Les droits peuvent être fixés simplement pour défrayer les coûts du régime de réglementation. Ou encore, ils peuvent être fonction du montant estimé nécessaire pour proscrire, interdire ou favoriser un comportement, par exemple « [u]ne redevance par tonne de déchets pour les sites d'enfouissement peut servir à décourager la production de déchets [...] [ou une] consigne remboursable peut favoriser le recyclage de bouteilles de verre et de plastique » (voir *Westbank*, par. 29, citant les décisions *Ottawa-Carleton (Regional Municipality) By-law 234-1992 (Re)*, [1996] O.M.B.D. No. 553

(N.S.C.A.), leave to appeal refused, [1997] 3 S.C.R. vii).

[21] There is no suggestion that the business licence fees in this case are user fees and the government does not take the position that the fees are set at a level so as to proscribe, prohibit or lend preference to certain conduct. Consequently, the question is whether, in pith and substance, the licence fees constitute a tax or a regulatory charge which is used to defray the costs of a regulatory scheme.

3. *The Characteristics of a Tax*

[22] In *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] S.C.R. 357, Duff J. (as he then was) identified the characteristics of a tax (pp. 362-63). In *Eurig*, Major J. summarized the *Lawson* characteristics of a tax at para. 15:

Whether a levy is a tax or a fee was considered in *Lawson, supra*. Duff J. for the majority concluded that the levy in question was a tax because it was: (1) enforceable by law; (2) imposed under the authority of the legislature; (3) levied by a public body; and (4) intended for a public purpose.

[23] These characteristics will likely apply to most government levies. The question is whether these are the dominant characteristics of the levy or whether they are only incidental.

4. *Distinguishing a Regulatory Charge From a Tax*

[24] The distinction between a tax and a regulatory charge was not the way in which the Court in *Lawson* dealt with the matter before it. To address that issue, Gonthier J. in *Westbank* added a fifth consideration to those articulated by Duff J. in *Lawson*: that the government levy would be in pith and substance a tax if it was “unconnected to any form of a regulatory scheme” (para. 43). This fifth consideration provides that even if the levy has all

(QL), et *Cape Breton Beverages Ltd. c. Nova Scotia (Attorney General)* (1997), 144 D.L.R. (4th) 536 (C.S.N.-É.) (conf. par (1997), 151 D.L.R. (4th) 575 (C.A.N.-É.), autorisation de pourvoi refusée, [1997] 3 R.C.S. vii).

[21] Nul n’a laissé entendre qu’en l’espèce, les droits de permis commercial sont des frais d’utilisation et le gouvernement ne prétend pas que le montant des droits est fixé de manière à proscrire, interdire ou favoriser un comportement. Il s’agit donc de déterminer si, de par leur caractère véritable, les droits de permis constituent une taxe ou une redevance de nature réglementaire employée pour défrayer les coûts d’un régime de réglementation.

3. *Les caractéristiques d’une taxe*

[22] Dans l’arrêt *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] R.C.S. 357, le juge Duff (plus tard Juge en chef) a proposé les caractéristiques d’une taxe (p. 362-363). Dans *Eurig*, le juge Major a résumé ainsi ces caractéristiques au par. 15 :

Notre Cour s’est penchée sur la question de savoir si une somme donnée constitue une taxe ou des frais dans l’arrêt *Lawson*, précité. Le juge Duff a conclu, au nom de la majorité, que la somme en question était une taxe parce qu’elle était : (1) exigée par la loi, (2) imposée sous l’autorité de la législature, (3) perçue par un organisme public, (4) pour une fin d’intérêt public.

[23] Il est probable que ces caractéristiques s’appliquent à la plupart des prélèvements gouvernementaux. Il faut se demander s’il s’agit là des caractéristiques principales du prélèvement ou si elles sont simplement accessoires.

4. *La distinction entre une redevance de nature réglementaire et une taxe*

[24] Dans *Lawson*, la Cour n’a pas traité la question dont elle était saisie en faisant la distinction entre une taxe et une redevance de nature réglementaire. Abordant cette question dans l’arrêt *Westbank*, le juge Gonthier a ajouté un cinquième indice à ceux énoncés par le juge Duff dans *Lawson*, à savoir que le prélèvement gouvernemental constitue, de par son caractère véritable, une taxe s’il ne possède « aucun lien avec une forme de régime de réglementation »

the other indicia of a tax, it will be a regulatory charge if it is connected to a regulatory scheme.

[25] In *Westbank*, Gonthier J. established a two-step approach to determine if the governmental levy is connected to a regulatory scheme. The first step is to identify the existence of a relevant regulatory scheme. To do so:

[A] court should look for the presence of some or all of the following indicia of a regulatory scheme: (1) a complete, complex and detailed code of regulation; (2) a regulatory purpose which seeks to affect some behaviour; (3) the presence of actual or properly estimated costs of the regulation; (4) a relationship between the person being regulated and the regulation, where the person being regulated either benefits from, or causes the need for, the regulation. [para. 44]

The first three considerations establish the existence of a regulatory scheme. The fourth consideration establishes that the regulatory scheme is relevant to the person being regulated.

[26] Although this list of factors provides a useful guide, it is not to be treated as if the factors were prescribed by statute. As stated by Gonthier J., at para. 24:

This is only a list of factors to consider; not all of these factors must be present to find a regulatory scheme. Nor is this list of factors exhaustive.

Nonetheless, there must be criteria establishing a regulatory scheme and its relevance to the person being regulated.

[27] Provided that a relevant regulatory scheme is found to exist, the second step is to find a relationship between the charge and the scheme itself.

This [relationship] will exist when the revenues are tied to the costs of the regulatory scheme, or where the charges themselves have a regulatory purpose, such as the regulation of certain behaviour.

(*Westbank*, at para. 44)

(par. 43). Ce cinquième indice prévoit que, même s'il comporte toutes les autres caractéristiques d'une taxe, le prélèvement constituera une redevance de nature réglementaire s'il possède un lien avec un régime de réglementation.

[25] Dans l'arrêt *Westbank*, le juge Gonthier a établi une démarche en deux étapes afin de déterminer s'il existe un lien entre le prélèvement gouvernemental et un régime de réglementation. Il faut dans un premier temps rechercher la présence d'un tel régime. Pour ce faire

le tribunal doit rechercher la présence d'un ou de plusieurs des indices suivants : (1) un code de réglementation complet, complexe et détaillé; (2) un objet de réglementation qui cherche à influencer un comportement donné; (3) la présence de coûts réels ou estimés liés à la réglementation; (4) un rapport entre la réglementation et la personne visée qui en bénéficie ou qui en a causé le besoin. [par. 44]

Les trois premiers indices établissent l'existence d'un régime de réglementation. Le quatrième établit un rapport entre le régime de réglementation et la personne visée.

[26] Bien que cette liste d'indices constitue un guide utile, il ne faut pas la considérer comme s'il s'agissait d'indices prescrits par la loi. Le juge Gonthier l'a indiqué comme suit au par. 24 :

Il ne s'agit que d'une liste de facteurs à examiner; il n'est pas nécessaire qu'ils soient tous présents pour conclure à l'existence d'un régime de réglementation. La liste n'est pas exhaustive non plus.

Néanmoins, des critères doivent régir l'établissement d'un régime de réglementation et son application aux personnes visées.

[27] S'il conclut à la présence d'un régime de réglementation, le tribunal doit, dans un deuxième temps, déterminer s'il existe un lien entre la redevance et le régime lui-même :

Il en est ainsi lorsque les revenus sont liés aux coûts du régime de réglementation ou lorsque les redevances elles-mêmes ont un objet de réglementation, comme la réglementation d'un comportement donné.

(*Westbank*, par. 44)

[28] In summary, if there is a regulatory scheme and it is found to be relevant to the person being regulated under step one, and there is a relationship between the levy and the scheme itself under step two, the pith and substance of the levy will be a regulatory charge and not a tax. In other words, the dominant features of the levy will be its regulatory characteristics. Therefore, the questions to ask are: (1) Have the appellants demonstrated that the levy has the attributes of a tax? and (2) Has the government demonstrated that the levy is connected to a regulatory scheme? To answer the first question, one must look to the indicia established in *Lawson*. To answer the second question, one must proceed with the two-step analysis in *Westbank*.

(a) Do the Business Licence Fees Have the Attributes of a Tax?

[29] Certainly the business licence fees have the attributes of a tax. They are compulsory and enforced by law, imposed under the authority of Parliament, levied by the Minister, a public official, and intended for a public purpose — the operation of Jasper National Park. However, it is still necessary to determine whether there is a relevant regulatory scheme and whether the fees are connected to that regulatory scheme, in which case the appellants' licence fees will be considered regulatory charges and not taxes.

(b) Are the Business Licence Fees Connected to a Regulatory Scheme?

Step 1: The Criteria for Identifying the Existence of a Relevant Regulatory Scheme: Is the Regulatory Scheme Governing the Administration and Operation of Jasper National Park Relevant to the Appellants?

[30] The first *Westbank* criterion is the presence of a “complete, complex and detailed code

[28] Bref, si à la première étape le tribunal a conclu qu'il existe un régime de réglementation et que ce régime est applicable à la personne visée, et à la deuxième étape il a conclu à l'existence d'un lien entre le prélèvement et le régime lui-même, le prélèvement constituera, de par son caractère véritable, une redevance de nature réglementaire et non une taxe. En d'autres termes, ce sont les caractéristiques de réglementation du prélèvement qui constitueront ses principaux attributs. Par conséquent, il faut se demander (1) si les appelantes ont démontré que le prélèvement possède les attributs d'une taxe et (2) si le gouvernement a démontré qu'il existe un lien entre le prélèvement et le régime de réglementation. Pour répondre à la première question, il faut se reporter aux indices énoncés dans l'arrêt *Lawson*. Pour répondre à la deuxième, il faut procéder à l'analyse en deux étapes proposée dans l'arrêt *Westbank*.

(a) Les droits de permis commercial ont-ils les attributs d'une taxe?

[29] Il ne fait pas de doute que les droits de permis commercial possèdent les attributs d'une taxe. Ils sont obligatoires et exigibles en vertu d'une loi, imposés sous l'autorité du Parlement, perçus par le ministre, un représentant de l'État, pour une fin d'intérêt public — l'administration du parc national Jasper. Toutefois, il demeure nécessaire de déterminer s'il existe un régime de réglementation applicable et s'il existe un lien entre les droits et le régime de réglementation. Dans l'affirmative, les droits de permis imposés aux appelantes constitueront des redevances de nature réglementaire et non des taxes.

(b) Existe-t-il un lien entre les droits de permis commercial et un régime de réglementation?

1^{re} étape : les critères visant à déterminer l'existence d'un régime de réglementation applicable : le régime de réglementation qui régit l'administration et l'exploitation du parc national Jasper s'applique-t-il aux appelantes?

[30] Selon le premier critère de l'arrêt *Westbank*, il doit exister « un code de réglementation complet,

of regulation”. Jasper National Park exists and operates under an overarching statutory scheme which includes the *National Parks Act* and the *Parks Agency Act*, together with the regulations. Some of these regulations apply only to specific parks; there are even regulations applying specifically to the town of Jasper. However, the majority of the regulations relate to the management of all national parks. These regulations range from wildlife management to traffic provisions. Read in conjunction with the two Acts, these regulations establish how services, rights and privileges are obtained, what is prohibited within the parks and to whom authority is delegated. Together, these statutes and the regulations form a complete and detailed scheme of how Jasper National Park should operate. Therefore, the first of the regulatory scheme criteria is satisfied.

[31] The second criterion is whether the operation of Jasper National Park is a regulatory scheme which is aimed at affecting individuals’ behaviour. The purpose of national parks is set out in s. 4(1) of the *National Parks Act*:

The national parks of Canada are hereby dedicated to the people of Canada for their benefit, education and enjoyment, subject to this Act and the regulations, and the parks shall be maintained and made use of so as to leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.

The operation of Jasper National Park must be in accordance with this principle. The object of operating the park for the benefit, education and enjoyment of the people of Canada is intended to encourage the use of the park by Canadians, while preserving the integrity of the park for the future. Regulation of the behaviour of current visitors to and businesses in the park so that they do not use the park in a manner which would impair enjoyment of the park by present and future generations helps to achieve these goals. The second criterion is satisfied.

complexe et détaillé ». Le parc national Jasper a été créé et est exploité en vertu d’un régime législatif global qui comprend la *Loi sur les parcs nationaux* et la *Loi sur l’Agence Parcs Canada*, ainsi que les règlements d’application. Certains de ces règlements visent uniquement des parcs en particulier; certains règlements s’appliquent même uniquement à la ville de Jasper. Toutefois, la majorité des règlements concerne l’administration de tous les parcs nationaux. Ces règlements touchent des sujets variés pouvant aller de l’aménagement de la faune à la circulation automobile. Interprétés conjointement avec les deux lois, ces règlements prévoient la façon d’obtenir les services, les droits et les avantages offerts, les activités interdites à l’intérieur des parcs et les titulaires des pouvoirs délégués. Ensemble, ces lois et règlements constituent un régime complet et détaillé régissant l’exploitation du parc national Jasper. Par conséquent, le premier critère relatif à l’existence d’un régime de réglementation est rempli.

[31] Le deuxième critère consiste à déterminer si l’exploitation du parc national Jasper constitue un régime de réglementation de nature à influencer le comportement des personnes. Selon le par. 4(1) de la *Loi sur les parcs nationaux*, les parcs nationaux doivent satisfaire aux objectifs suivants :

Les parcs sont créés à l’intention du peuple canadien pour son agrément et l’enrichissement de ses connaissances; ils doivent être entretenus et utilisés conformément à la présente loi et aux règlements de façon à rester intacts pour les générations futures.

Le parc national Jasper doit être exploité en conformité avec ce principe. Le parc est exploité pour l’agrément du peuple canadien et l’enrichissement de ses connaissances dans le but d’encourager les Canadiens à l’utiliser tout en préservant son intégrité pour l’avenir. La réglementation du comportement des visiteurs et des commerces dans le parc, qui fait en sorte que le parc ne soit pas exploité de façon à nuire à son utilisation par les générations actuelles et futures, favorise la réalisation de ces objectifs. Le deuxième critère est rempli.

[32] The third criterion for identifying a regulatory scheme is the presence of a proper estimation of the costs; in this case the cost of the operation of Jasper National Park. This criterion is satisfied. Snider J. found that the forecast of expenditures for the park in 2003/2004 was estimated to be \$20.4 million.

[33] The evidence demonstrates that the regulation of Jasper National Park meets the first three criteria in *Westbank* and is therefore a regulatory scheme for purposes of the analysis.

[34] The fourth criterion is the existence of a relationship between the regulation and the person being regulated, where the person being regulated either causes the need for the regulation or benefits from it. In *Allard*, this Court recognized that companies that removed gravel benefited from the roads that were funded from the fees collected for the removal of gravel. In *Ontario Home Builders*, the majority found that the benefit conferred on construction contractors was the creation of residential developments with adequate amenities. The same approach is applicable here. The appellants benefit from the existence of a well-maintained national park. The appellants' revenues are linked to the number of visitors coming each year to Jasper National Park. The more the park attracts visitors, the greater the potential volume of the appellants' business. Also, regulations limiting development and thus the number of businesses within the park allow the appellants to participate in a restricted market in which they are not subject to unlimited competition. These factors demonstrate that the appellants benefit from the regulation of Jasper National Park.

[35] However, where a regulatory scheme is very broad, the scheme may not be sufficiently related to the persons being regulated either because the regulation does not benefit those persons, or because those persons do not cause the need for the regulation, except in a very indirect manner. In such a case, the fees may be found to be a tax. *Evans J.A.*

[32] Le troisième critère visant à déterminer l'existence d'un régime de réglementation est la présence d'une estimation appropriée des coûts, soit en l'espèce, les coûts afférents à l'exploitation du parc national Jasper. Ce critère est également rempli. La juge Snider a conclu que les dépenses prévues pour l'exercice 2003-2004 s'élevaient à 20,4 millions de dollars.

[33] La preuve démontre que les règlements du parc national Jasper remplissent les trois premiers critères de l'arrêt *Westbank*; ces règlements constituent donc, pour les besoins de l'analyse, un régime de réglementation.

[34] Le quatrième critère consiste en l'existence d'un rapport entre la réglementation et la personne visée, qui en bénéficie ou qui en a causé le besoin. Dans l'arrêt *Allard*, notre Cour a reconnu que les entreprises qui enlevaient du gravier tiraient avantage de l'utilisation des routes qui étaient financées à même les droits exigés pour l'enlèvement du gravier. Dans l'arrêt *Ontario Home Builders*, les juges majoritaires ont conclu que les entrepreneurs en construction tiraient avantage de la construction d'ensembles résidentiels dotés de services publics adéquats. Ce même raisonnement s'applique en l'espèce. Les appelantes bénéficient de l'existence d'un parc national bien entretenu. Leurs revenus sont fonction du nombre de visiteurs qui fréquentent chaque année le parc national Jasper. Plus le parc attire de visiteurs, plus le chiffre d'affaires des appelantes est susceptible d'être important. Également, les règlements limitant l'aménagement et, par conséquent, le nombre des commerces à l'intérieur du parc, permettent aux appelantes de mener leurs activités dans un marché restreint où elles n'ont pas à subir une concurrence illimitée. Ces facteurs montrent que les appelantes tirent avantage de la réglementation du parc national Jasper.

[35] Toutefois, si un régime de réglementation est très large, il pourrait ne pas avoir avec les personnes visées des liens suffisamment étroits, soit parce que les règlements ne bénéficient pas à ces personnes, soit parce que ces personnes ne causent pas le besoin de ces règlements, sauf d'une façon très indirecte. Dans un tel cas, on pourrait conclure que

recognized the need for a sufficient relationship in his reasons, at paras. 44-45:

The fees in the present case were not attributed to the operations of the Department of Canadian Heritage at large nor even, more specifically, to the administration of the entire system of national parks. The licence fees paid by the appellants were attributed to the operating budget of the very park, Jasper, in which the appellants conducted their businesses. Any aspect of the operation of Jasper National Park which makes it more attractive to visitors, including on-site heritage presentations, visitor services and through highways, increases the appellants' potential customer base.

In contrast, the appellants obtain only a very indirect benefit at best from the operation of other national parks and from the central administration of the responsible Department and the Parks Canada Agency. In my opinion, the analogies relied on by the appellants would be more persuasive if the Crown were arguing that the relevant regulatory scheme was the operation and administration of the national parks system as a whole.

[36] The safeguard against an insufficient relationship can be found in this *Westbank* criterion: “[The] relationship between the person being regulated and the regulation, where the person being regulated either benefits from, or causes the need for, the regulation.” Here, there is a close relationship between the appellants' businesses and the regulation of Jasper National Park.

[37] Since all four of the *Westbank* criteria are met, the regulation of Jasper National Park qualifies as a relevant regulatory scheme.

Step 2: The Relationship Between the Business Licence Fees and the Regulation of Jasper National Park

[38] In order for a regulatory charge intended to defray the costs of a regulatory scheme to be “connected”, the fee revenue must be tied to the costs of the regulatory scheme. The trial judge, at para. 16, found that “[i]n general, the imposition of fees is designed to offset the costs of operating and

les droits sont une taxe. Le juge d'appel Evans a reconnu la nécessité d'un lien suffisant aux par. 44-45 de ses motifs :

Dans la présente affaire, les droits à payer n'étaient pas affectés aux activités du ministère du Patrimoine canadien globalement, ni même, plus précisément, à l'administration du réseau général des parcs nationaux. Les droits de permis payés par les appelantes étaient affectés au budget de fonctionnement du parc Jasper lui-même, où les appelantes exploitaient leurs commerces. Tout aspect du fonctionnement du parc national Jasper qui rend ce parc plus attrayant pour les visiteurs, y compris les mises en valeur du patrimoine, les services aux visiteurs et les voies de transit, accroît la clientèle possible des appelantes.

En revanche, les appelantes n'obtiennent au mieux qu'un avantage très indirect de l'exploitation d'autres parcs nationaux, ainsi que de l'administration centrale du ministère responsable et de l'Agence Parcs Canada. À mon avis, les analogies invoquées par les appelantes seraient plus convaincantes si la Couronne faisait valoir que le régime pertinent de réglementation était le fonctionnement et l'administration du réseau tout entier des parcs nationaux.

[36] La protection contre un lien insuffisant peut se trouver dans ce critère de l'arrêt *Westbank* : « [Le] rapport entre la réglementation et la personne visée qui en bénéficie ou qui en a causé le besoin. » En l'espèce, il existe un lien étroit entre les commerces des appelantes et la réglementation du parc national Jasper.

[37] Puisque les quatre critères de l'arrêt *Westbank* sont remplis, les règlements du parc national Jasper constituent un régime de réglementation applicable.

2^e étape : le rapport entre les droits de permis commercial et la réglementation du parc national Jasper

[38] Pour qu'une redevance de nature réglementaire qui doit couvrir les coûts d'un régime de réglementation soit « reliée », il faut que les recettes générées par les droits soient liées aux coûts du régime de réglementation. Le juge de première instance a conclu, au par. 16, que « [e]n général,

administering each of Canada's national parks", and the policy of the government in 2003/2004 was to attribute revenue generated in a park back to that park (Affidavit of Doug Tapley, Manager of Business Innovations for the Parks Canada Agency, October 25, 2004, at para. 11, Appellants' Record, at p. 82).

[39] Section 23 of the *Parks Agency Act* specifies that the Minister cannot set a user fee for services or facilities that is higher than the cost to the government of providing them. On the other hand, s. 24 of the Act pertaining to regulatory fees for rights or privileges granted by the government does not contain such a limit. Nonetheless, where fees generated under a regulatory scheme are to be used to defray the costs of the scheme, as in this case, the fee revenue generated cannot exceed the costs of the scheme. In referring to a comprehensive and integrated regulatory scheme in *Ontario Home Builders'*, Iacobucci J. states, at para. 85:

The carefully designed mechanics of the scheme ensure that the power of indirect taxation will not extend beyond the regulatory costs; this is crucial in order to avoid rendering s. 92(2) of the *Constitution Act, 1867* meaningless.

In this case, it is equally necessary that the fee revenue not exceed the regulatory costs in order to avoid rendering s. 53 of the *Constitution Act, 1867* meaningless.

[40] However, as stated in *Allard*, at pp. 411-12, the government needs to be given some reasonable leeway with respect to the limit on fee revenue generation. While a significant or systematic surplus above the cost of the regulatory scheme would be inconsistent with a regulatory charge and would be a strong indication that the levy was in pith and substance a tax, a small or sporadic surplus would not, as long as there was a reasonable attempt to

l'imposition de droits vise à compenser les frais engagés pour le fonctionnement et l'administration de chacun des parcs nationaux du Canada » et qu'en 2003-2004, le gouvernement avait pour pratique d'affecter au parc les recettes générées dans ce parc (affidavit de Doug Tapley, gestionnaire, Innovation en affaires, Agence Parcs Canada, 25 octobre 2004, par. 11, dossier des appelantes, p. 82).

[39] L'article 23 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* prévoit que le montant des droits exigés par le ministre pour la fourniture de services ou d'installations ne peut excéder les coûts supportés par le gouvernement à cet égard. Par contre, l'art. 24 de la Loi, qui concerne le prix fixé par règlement pour les droits ou avantages attribués par le gouvernement, ne prévoit aucune limite de ce genre. Néanmoins, si les droits perçus en vertu d'un régime de réglementation sont, comme c'est le cas en l'espèce, destinés à couvrir les coûts du régime, ces droits ne peuvent excéder les coûts du régime. Au sujet d'un régime de réglementation étendu et intégré dans *Ontario Home Builders'*, le juge Iacobucci a tenu les propos suivants au par. 85 :

Les mécanismes soigneusement conçus du régime font en sorte que le pouvoir de taxation indirecte ne permettra pas la perception de recettes supérieures aux coûts de la réglementation; ce qui est crucial pour ne pas priver le par. 92(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* de tout sens.

En l'espèce, il est tout aussi important que les recettes provenant des droits ne soient pas supérieures aux coûts de la réglementation afin d'éviter de priver de tout sens l'art. 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[40] Cependant, comme l'indique l'arrêt *Allard*, p. 411-412, le gouvernement a besoin d'une marge de manœuvre raisonnable en ce qui concerne l'établissement d'une limite des recettes provenant des droits. Bien qu'un surplus important ou dépassant systématiquement les coûts du régime de réglementation soit incompatible avec une redevance de nature réglementaire et porterait fortement à croire que le prélèvement constitue, de par

match the revenues from the fees with the cost associated with the regulatory scheme.

[41] The total amount collected in licence fees from businesses selling alcohol in Jasper National Park in 2003/2004 was \$87,625. It represents less than 0.5 percent of the total forecasted expenditures of Jasper National Park in 2003/2004 which amounted to \$20.4 million. Obviously, the fees paid by the appellants did not exceed the costs of regulating Jasper National Park.

[42] However, it is not sufficient that fees collected under one regulation that is part of an overall regulatory scheme constitute only a small fraction of the costs of the overall regulatory scheme. An “apples to apples” comparison requires that all fees collected in respect of the operation of Jasper National Park by the Agency must be taken into account to ensure that the total of such fee revenues did not exceed the cost of the operation of the park. However, there is no specific evidence of the total amount of such fees collected in Jasper National Park in 2003/2004.

[43] In the corporate plan of the Parks Canada Agency for 2004/2005 to 2008/2009, fee revenue from all of Canada’s national parks in 2003/2004 amounted to approximately \$78 million against costs of \$519 million or approximately 15 percent of the costs (Respondent’s Record, at pp. 63-66). Although fee revenue as a percentage of cost is very low overall, considering the revenue/cost relationship for all of Canada’s parks is a tenuous basis for inferring the revenue/cost relationship in one particular park. However, Mr. Alan Latourelle, Chief Executive Officer of the Parks Canada Agency, speaking to a Parliamentary Committee in 2005, testified that “[Parks Canada] generate[s] about \$43 million in our [M]ountain [P]arks, and our actual expenditures — total, including capital — are about \$60 million” (House of Commons, Standing Committee on Environment and Sustainable

son caractère véritable, une taxe, il en serait autrement d’un petit surplus ou d’un surplus sporadique, pour autant qu’on ait raisonnablement tenté de faire correspondre les recettes provenant des droits aux coûts du régime de réglementation.

[41] En 2003-2004, les recettes provenant des droits de permis payés par les commerces où l’on vend des boissons alcooliques dans le parc national Jasper ont totalisé 87 625 dollars, ce qui représente moins de 0,5 p. 100 de l’ensemble des dépenses prévues pour le parc national Jasper pour l’exercice en question, qui se chiffraient à 20,4 millions de dollars. Il est évident que les droits payés par les appelantes n’ont pas dépassé les coûts de la réglementation de ce parc national.

[42] Toutefois, il ne suffit pas que les droits perçus en vertu d’un des règlements faisant partie d’un régime de réglementation global ne constituent qu’une petite fraction des coûts de l’ensemble de ce régime. En comparant « des pommes avec des pommes », il faut tenir compte de la totalité des droits perçus par l’Agence dans le cadre de l’exploitation du parc national Jasper pour s’assurer que le total des recettes qu’ils ont générées n’a pas dépassé le coût d’exploitation du parc. Or, il n’existe aucune preuve concernant le montant total des droits perçus dans le parc national Jasper en 2003-2004.

[43] Selon le plan d’entreprise de l’Agence Parcs Canada pour les exercices 2004-2005 à 2008-2009, les recettes provenant des droits perçus dans tous les parcs nationaux du Canada en 2003-2004 ont totalisé environ 78 millions de dollars comparativement à des coûts de 519 millions de dollars, soit environ 15 p. 100 des coûts (dossier de l’intimé, p. 63-66). Bien que, exprimées en pourcentage des coûts, les recettes globales provenant des droits soient très peu élevées, le rapport entre les recettes et les coûts pour l’ensemble des parcs nationaux du Canada permettrait difficilement que l’on tire des conclusions quant au rapport entre les recettes et les coûts applicable à un parc en particulier. Toutefois, M. Alan Latourelle, le directeur général de l’Agence Parcs Canada, qui témoignait devant un comité parlementaire en 2005, a indiqué que « nous [Parcs Canada] générons environ 43 millions

Development, *Evidence*, 1st sess., 38th Parl., May 19, 2005, at p. 7). Although not clearly stipulated in the minutes of the Committee, from the context of the discussion and the date of his appearance, it appears Mr. Latourelle was referring to the revenues and expenditures for 2003/2004.

[44] As stated in *Allard*, at pp. 411-12, the government must be given some leeway, as long as there is a reasonable attempt to match the revenues from the fees with the cost of the regulatory scheme. In the Mountain Parks, there was a \$17 million shortfall between the fees collected and the total expenditures in 2003/2004. Although the total fee revenue for Jasper National Park is not in evidence, I am prepared to infer from the information in the material before the Court relating to the Mountain Parks that the fee revenues from Jasper National Park likely did not exceed, and certainly did not significantly exceed, the cost of the regulatory scheme for the park. Accordingly, the business licence fees are connected to the regulatory scheme governing the park.

[45] Just as there had to be a relevant relationship between the regulatory scheme and the person being regulated under the first step of the *Westbank* approach, there must also be a relevant relationship at the second step, that is, between the fees paid by the persons being regulated and the regulatory scheme caused by those persons or from which those persons receive a benefit. The conditions were met in this case. However, I would note that if the fee revenues generated in Jasper National Park are not expended entirely within, or for the benefit of that park, the fees may well be “unconnected” and not in pith and substance a regulatory charge, but rather, a tax.

de dollars de revenu dans nos parcs de montagne et nos dépenses effectives — totales, incluant les immobilisations — sont d’environ 60 millions de dollars » (Chambre des communes, Comité permanent de l’environnement et du développement durable, *Témoignages*, 1^{re} sess., 38^e lég., 19 mai 2005, p. 7). Bien que cela ne soit pas expressément mentionné dans le procès-verbal du comité, il semble, compte tenu du contexte et de la date de la comparution de M. Latourelle, qu’il était question des recettes et dépenses pour l’exercice 2003-2004.

[44] Comme notre Cour l’a indiqué dans l’arrêt *Allard*, p. 411-412, il faut laisser au gouvernement une certaine marge de manœuvre pour autant que l’on tente raisonnablement de faire correspondre les recettes provenant des droits et les coûts de la réglementation. En ce qui concerne les parcs de montagne, le total des dépenses en 2003-2004 excédait de 17 millions de dollars les recettes provenant des droits perçus. Bien que la preuve n’indique pas le montant total des recettes provenant des droits exigés pour le parc national Jasper, je suis disposé à inférer des renseignements contenus dans les documents présentés à la Cour se rapportant aux parcs de montagne que les recettes provenant des droits perçus pour le parc national Jasper n’ont vraisemblablement pas dépassé, et certainement pas de manière importante, les coûts du régime de réglementation du parc. Par conséquent, il existe un lien entre les droits de permis commercial et le régime de réglementation régissant le parc.

[45] Tout comme à la première étape de la démarche exposée dans l’arrêt *Westbank*, qui exigeait l’existence d’un rapport entre le régime de réglementation et la personne visée, il faut, à la deuxième étape, qu’il existe un rapport entre le régime de réglementation et les droits versés par la personne visée qui bénéficie du régime ou qui en a causé le besoin. Les conditions ont été remplies en l’espèce. Toutefois, je tiens à signaler que, si les recettes provenant des droits générées dans le parc national Jasper ne sont pas entièrement dépensées dans ce parc ou pour le bénéfice de ce parc, ces droits pourraient fort bien ne pas être « liés » et, de par leur caractère véritable, ne pas constituer une redevance de nature réglementaire, mais plutôt une taxe.

[46] Raising revenues is one of the most powerful tools of government. It involves the taking of property by the government. That is why taxes may be levied only by elected legislators in Parliament or the legislature of a province under the *Constitution Act, 1867*. Where the connection between the use of the revenues generated from a government levy and the persons being regulated is doubtful, the courts will scrutinize the facts to ensure that the Constitution is not circumvented by executive or bureaucratic edict.

[47] In summary, the evidence discloses that the regulatory scheme governing the administration and operation of Jasper National Park is relevant to the appellants' businesses and that there is a relationship between the business licence fees paid by the appellants and that regulatory scheme. In the result, the pith and substance or dominant purpose of the business licence fees is as regulatory charges.

5. *Regulatory Charges to Proscribe, Prohibit or Lend Preference to Certain Conduct*

[48] Whether the costs of the regulatory scheme are a limit on the fee revenue generated, where the purpose of the regulatory charge is to proscribe, prohibit or lend preference to certain conduct, is not an issue before the Court in this case, and it is not necessary to answer that question here.

6. *Proprietary Charges*

[49] The intervener, the Attorney General of Ontario, says that a proprietary charge should be kept distinct from a regulatory charge or a tax. It was submitted that the Province of Ontario relies heavily on proprietary charges as a source of income and that certain fees on businesses in provincial parks are structured as proprietary charges. I agree that proprietary charges for goods and services supplied in a commercial context are distinct

[46] Le prélèvement de deniers est un des outils les plus puissants dont dispose le gouvernement. Il implique que le gouvernement s'approprie des biens. C'est pourquoi, en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, seuls les membres élus du Parlement ou le corps législatif de la province sont habilités à lever des taxes. Lorsque le lien entre l'utilisation des recettes provenant des prélèvements gouvernementaux et les personnes que vise le régime de réglementation est incertain, les tribunaux examineront attentivement les faits en vue de s'assurer que la Constitution n'est pas écartée par un acte exécutif ou bureaucratique.

[47] En résumé, il ressort de la preuve que le régime de réglementation régissant l'administration et l'exploitation du parc national Jasper s'applique aux commerces des appelantes et qu'il existe un lien entre les droits de permis commercial versés par les appelantes et ce régime de réglementation. En dernière analyse, les droits de permis commercial constituent, de par leur caractère véritable ou du fait de leur objet principal, des redevances de nature réglementaire.

5. *Redevances de nature réglementaire visant à proscrire, à interdire ou à favoriser un comportement*

[48] La question de savoir si les coûts du régime de réglementation constituent une limite des recettes provenant des droits, lorsque les redevances de nature réglementaire visent à proscrire, à interdire ou à favoriser un comportement, n'est pas en cause en l'espèce et il n'est pas nécessaire de trancher cette question.

6. *Redevances afférentes au droit de propriété de l'État*

[49] L'intervenant, le procureur général de l'Ontario, soutient qu'une redevance afférente au droit de propriété de l'État ne devrait pas être assimilée à une redevance de nature réglementaire ou à une taxe. Il fait valoir que la province de l'Ontario a souvent recours à des redevances afférentes au droit de propriété de l'État pour générer des recettes et que certains des droits imposés aux commerces menant des activités dans des parcs provinciaux constituent

from either regulatory charges or taxes and may be determined by market forces. As explained by Professor Hogg in *Constitutional Law of Canada*, at pp. 870-71:

... [proprietary] charges are those levied by a province in the exercise of proprietary rights over its public property. Thus, a province may levy charges in the form of licence fees, rents or royalties as the price for the private exploitation of provincially-owned natural resources; and a province may charge for the sale of books, liquor, electricity, rail travel or other goods or services which it supplies in a commercial way.

There is some question as to whether a licence fee for the right to occupy land inside the park for premises in which to sell alcohol can be characterized as a proprietary charge. However, the government has not sought to justify the business licence fees in this case as proprietary charges. Whether they could be is better left to be decided at a time when it is properly raised and argued by the parties.

IX. Conclusion

[50] In pith and substance, the business licence fees paid by the appellants in Jasper National Park in 2003/2004 are regulatory charges and therefore are *intra vires* the delegated power of the Minister of Canadian Heritage. The appeal should be dismissed with costs.

APPENDIX

Constitution Act, 1867

53. Bills for appropriating any Part of the Public Revenue, or for imposing any Tax or Impost, shall originate in the House of Commons.

de telles redevances. Je conviens que les redevances afférentes au droit de propriété de l'État exigées pour les produits et services fournis dans un contexte commercial se distinguent des redevances de nature réglementaires et des taxes et qu'elles peuvent être établies en fonction des forces du marché. Comme l'explique le professeur Hogg dans *Constitutional Law of Canada*, p. 870-871 :

[TRADUCTION] ... les redevances [afférentes au droit de propriété de l'État] sont levées par les provinces dans l'exercice de leurs droits de propriété sur les biens du domaine public. Ainsi, une province peut, en contrepartie du versement de droits de permis, de loyers ou autres redevances, permettre aux acteurs du secteur privé d'exploiter les ressources naturelles qui lui appartiennent; et une province peut exiger d'être payée lorsqu'elle vend des livres, des boissons alcooliques, de l'électricité, des voyages en train ou d'autres biens et services fournis dans un contexte commercial.

Des doutes subsistent quant à savoir si des droits de permis conférant le droit d'occuper un terrain situé dans un parc, sur lequel se trouvent des locaux où sont vendus des boissons alcoolisées, peuvent être considérés comme des redevances afférentes au droit de propriété de l'État. En l'espèce toutefois, le gouvernement n'a pas invoqué, en vue de justifier l'existence des droits de permis commercial, l'argument voulant qu'il s'agisse de redevances afférentes au droit de propriété de l'État. Il vaut mieux que la question de savoir s'il pourrait s'agir de telles redevances soit tranchée dans le cadre d'une autre instance où elle sera adéquatement soulevée et débattue par les parties.

IX. Conclusion

[50] De par leur caractère véritable, les droits de permis commercial versés par les appelantes dans le parc national Jasper en 2003-2004 constituent des redevances de nature réglementaire et relèvent donc des pouvoirs délégués au ministre du Patrimoine canadien. Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

ANNEXE

Loi constitutionnelle de 1867

53. Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des Communes.

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say, —

. . .

1A. The Public Debt and Property.

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say, —

. . .

2. Direct Taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes.

Canada National Parks Act, S.C. 2000, c. 32

4. (1) The national parks of Canada are hereby dedicated to the people of Canada for their benefit, education and enjoyment, subject to this Act and the regulations, and the parks shall be maintained and made use of so as to leave them unimpaired for the enjoyment of future generations.

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

. . .

(n) the control of businesses, trades, occupations, amusements, sports and other activities or undertakings, including activities related to commercial ski facilities referred to in section 36, and the places where such activities and undertakings may be carried on;

. . .

(r) the determination of fees, rates, rents and other charges for the use of park resources and facilities,

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par la présente déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :

. . .

1A. La dette et la propriété publiques.

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :

. . .

2. La taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux;

Loi sur les parcs nationaux du Canada, L.C. 2000, ch. 32

4. (1) Les parcs sont créés à l'intention du peuple canadien pour son agrément et l'enrichissement de ses connaissances; ils doivent être entretenus et utilisés conformément à la présente loi et aux règlements de façon à rester intacts pour les générations futures.

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

. . .

n) la réglementation des activités — notamment en matière de métiers, commerces, affaires, sports et divertissements —, telles que, entre autres, les activités relatives aux installations commerciales de ski visées à l'article 36, y compris en ce qui touche le lieu de leur exercice;

. . .

r) la fixation des droits à percevoir pour l'utilisation des installations et des ressources se trouvant

the provision of works and services referred to in paragraph (i) and improvements referred to in paragraph (j), and the issuance and amendment of permits, licences and other authorizing instruments pursuant to subsection (3);

dans les parcs, pour la fourniture des ouvrages et des services visés à l'alinéa i) et des infrastructures visées à l'alinéa j) et pour la délivrance ou la modification des licences, permis et autres autorisations visés au paragraphe (3);

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

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

(a) to vary any requirement of the regulations for purposes of public safety or the conservation of natural resources in the park;

a) en modifier les exigences à l'égard du parc en vue de la protection du public ou de la préservation de ses ressources naturelles;

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

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

(c) to order the taking of any action to counter any threat to public health or to remedy the consequences of any breach of the regulations in the park.

c) ordonner la prise de mesures afin de parer aux menaces pour la santé publique ou de remédier aux conséquences des contraventions aux règlements dans le parc.

Parks Canada Agency Act, S.C. 1998, c. 31

Loi sur l'Agence Parcs Canada, L.C. 1998, ch. 31

20. . . .

20. . . .

(2) Notwithstanding subsection 29.1(1) of the *Financial Administration Act*, the Agency may, for the purposes referred to in subsection 19(1), spend amounts equal to revenues resulting from the conduct of its operations in that or subsequent fiscal years, including

(2) Malgré le paragraphe 29.1(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, l'Agence peut, aux fins visées au paragraphe 19(1), dépenser, au cours de l'exercice ou d'un exercice ultérieur, les montants correspondant à ses recettes d'exploitation, notamment :

(c) proceeds from, including fees paid under any Act of Parliament in respect of, the provision by the Agency of a service, of the use of a facility or of a product, right or privilege;

c) le produit — y compris le prix à payer aux termes d'une loi fédérale — tiré de la fourniture par elle de services, d'installations, de produits, de droits ou d'avantages;

23. (1) The Minister may, subject to any regulations that the Treasury Board may make for the purposes of this section, fix the fees or the manner of calculating the fees to be paid for a service or the use of a facility provided by the Agency.

23. (1) Le ministre peut, sous réserve des règlements éventuellement pris par le Conseil du Trésor, fixer le prix — ou le mode de calcul du prix — à payer pour la fourniture de services ou d'installations par l'Agence.

(2) Fees for a service or the use of a facility that are fixed under subsection (1) may not exceed the cost to Her Majesty in right of Canada of providing the service or the use of the facility.

(2) Le prix fixé dans le cadre du paragraphe (1) ne peut excéder les coûts supportés par Sa Majesté du chef du Canada pour la fourniture des services ou des installations.

24. The Minister may, subject to any regulations that the Treasury Board may make for the purposes of this section, fix the fees or the manner of calculating

24. Le ministre peut, sous réserve des règlements éventuellement pris par le Conseil du Trésor, fixer le prix — ou le mode de calcul du prix — à payer pour

fees in respect of products, rights or privileges provided by the Agency.

National Parks of Canada Businesses Regulations, SOR/98-455

3. No person shall carry on, in a park, any business unless that person is the holder of a licence or an employee of a holder of a licence.

4. . . .

(2) An application must be accompanied by the applicable fee fixed under section 24 of the *Parks Canada Agency Act*.

National Parks General Regulations, SOR/78-213

39. No person shall sell any intoxicating beverage in a Park unless he has obtained a licence for such a sale under the *National Parks Businesses Regulations* and the sale

(a) is in accordance with the laws of the province in which the Park is situated; and

(b) has been approved by the director-general.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellants: Jack N. Agrios, Edmonton.

Solicitor for the respondents: Attorney General of Canada, Edmonton.

Solicitor for the intervener: Attorney General of Ontario, Toronto.

la fourniture de produits ou l'attribution de droits ou d'avantages par l'Agence.

Règlement sur l'exploitation de commerces dans les parcs nationaux du Canada, DORS/98-455

3. Il est interdit d'exploiter un commerce dans un parc à moins d'être le titulaire d'un permis ou l'employé d'un tel titulaire.

4. . . .

(2) La demande doit être accompagnée du prix applicable fixé en vertu de l'article 24 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*.

Règlement général sur les parcs nationaux, DORS/78-213

39. Il est interdit de vendre des boissons enivrantes sans une autorisation conforme au *Règlement sur la pratique de commerces dans les parcs nationaux* et la vente doit en outre

a) être conforme aux lois de la province concernée et

b) avoir été approuvée par le directeur général.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureur des appelantes : Jack N. Agrios, Edmonton.

Procureur des intimés : Procureur général du Canada, Edmonton.

Procureur de l'intervenant : Procureur général de l'Ontario, Toronto.