

T-1313-99  
2002 FCT 994

T-1313-99  
2002 CFPI 994

**Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative (Applicant)**

v.

**Atomic Energy Control Board and Cogema Resources Inc. (Respondents)**

*INDEXED AS: INTER-CHURCH URANIUM COMMITTEE EDUCATIONAL CO-OPERATIVE v. CANADA (ATOMIC ENERGY CONTROL BOARD) (T.D.)*

Trial Division, Campbell J.—Saskatoon, September 12; Ottawa, September 23, 2002.

*Environment — Uranium mining project approved under Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order (EARPGO) in 1993 — Environmental assessment now triggered by provisions of Canadian Environmental Assessment Act (CEAA), which came into force in 1995 with respect to most recent operating licence granted by Atomic Energy Control Board for continuing development of project — Interpretation of CEAA, s. 74 transitional provisions — Nothing in wording of CEAA, s. 74 to support interpretation that proposals begun under EARPGO grandfathered from application of CEAA — Present case dealing not with “proposed construction” but “proposed operation” of mill — Each stage of project in fact, law new “project” as defined in CEAA, s. 2(1), requiring, by CEAA, s. 5(1)(d), environmental assessment before licence issued — Since application of Exclusion List Regulations, s. 2, Sch. I has not been determined, no ground to conclude s. 2, Sch. I engaged to exclude project from application of CEAA — In public interest that Court exercise discretion to quash licence.*

The McClean Lake Uranium Mining Project was approved under the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order* (EARPGO) as environmentally viable by the federal government in 1993. The project moved forward under the regulatory licensing supervision of the Atomic Energy Control Board (AECB).

The AECB has issued several licences for the McLean Lake Project to approve its staged progress. Construction

**Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative (demanderesse)**

c.

**Commission de contrôle de l'énergie atomique et Cogema Resources Inc. (défenderesses)**

*RÉPERTORIÉ: INTER-CHURCH URANIUM COMMITTEE EDUCATIONAL CO-OPERATIVE c. CANADA (COMMISSION DE CONTRÔLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE) (1<sup>re</sup> INST.)*

Section de première instance, juge Campbell—Saskatoon, 12 septembre; Ottawa, 23 septembre 2002.

*Environnement — Projet de mine d'uranium approuvé en 1993 en vertu du Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (le Décret sur les lignes directrices) — Évaluation environnementale aujourd'hui déclenchée par les dispositions de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE), qui est entrée en vigueur en 1995 à l'égard de la licence d'exploitation la plus récente accordée par la Commission de contrôle de l'énergie atomique pour la poursuite du développement du projet — Interprétation des dispositions transitoires de l'art. 74 de la LCEE — Le texte de l'art. 74 ne permet nullement d'affirmer que des propositions commencées en vertu du Décret sur les lignes directrices sont soustraites à l'application de la LCEE — Le cas présent ne concerne pas le «projet de construction», mais le «projet d'exploitation» du broyeur — Chaque étape du projet est, en fait et en droit, un nouveau «projet» au sens de l'art. 2(1) de la LCEE, un projet qui requiert, en vertu de l'art. 5(1)(d), une évaluation environnementale avant qu'une licence ne soit délivrée — Puisque l'application du Règlement sur la liste d'exclusion, art. 2, annexe I, n'a pas été déterminée, il n'y a pas lieu de conclure que l'art. 2, annexe I, a pour effet de soustraire le projet à l'application de la LCEE — Il est dans l'intérêt public que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire d'annulation de la licence.*

Le Projet de mine d'uranium du lac McClean a été approuvé en tant que projet viable sur le plan environnemental par le gouvernement fédéral en 1993, en vertu du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* (le Décret sur les lignes directrices). Le projet est allé de l'avant à la faveur de licences délivrées par la Commission de contrôle de l'énergie atomique (la CCEA).

La CCEA a délivré pour le Projet du lac McClean plusieurs licences approuvant ses diverses étapes. Des licences

licences were issued in 1994 and 1995, and operating licences began to be issued in 1996. In this application for judicial review, the applicant sought an order to quash the AECB's June 17, 1999 decision to issue a licence to operate a mill with respect to the McLean Lake Project JEB open pit mine (the JEB mill) and the related Tailings Management Facility (the TMF), on the basis that an environmental assessment was triggered with respect to a most recent licence granted by the AECB by the provisions of the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA), which came into force in 1995, after the licensing process was well under way. The environmental concern was with the scientific integrity of the now implemented plan for the containment of tailings produced from the mining of uranium in the McLean Lake Project as well as other projects in the area. The AECB was of the opinion that CEAA did not apply in this instance because the project had been previously assessed and approved under EARPGO. The legal question was whether CEAA applied to the McLean Lake Project. The relief claimed was an order quashing the licence and an order requiring the AECB to fulfill its statutory duty to comply with CEAA and related regulations now in place.

*Held*, the application should be allowed in part: the licence should be quashed but no *mandamus* should issue.

The interpretation of CEAA and Regulations was a question of law, and the standard of review on these questions was correctness. The licence to operate the JEB mill and the TMF, issued by the AECB pursuant to Uranium Mining Regulations, triggered the provisions of the CEAA Regulations requiring an environmental assessment under the provisions of the CEAA. Since an environmental assessment was not conducted before the licence issued, the AECB did not have jurisdiction to issue the licence.

CEAA came into force in January 1995, and replaced EARPGO. The relevant transitional provisions of CEAA are found in section 74. There was nothing ambiguous about the plain wording of the English version of subsection 74(1), and there was no meaningful difference between the English and French versions. There was absolutely nothing in the wording of section 74 to support the interpretation that proposals begun under EARPGO were grandfathered from the application of CEAA. The interpretation of section 74 must be limited to its stated purpose, that is, to supply an orderly transition from the application of one environmental protection regime (EARPGO) to the application of another (CEAA) with respect

de construction ont été délivrées en 1994 et 1995, et des licences d'exploitation ont commencé d'être délivrées en 1996. Dans cette demande de contrôle judiciaire, la demanderesse voulait que soit rendue une ordonnance annulant la décision de la CCEA du 17 juin 1999 de délivrer une licence pour l'exploitation d'un broyeur à la mine à ciel ouvert JEB du Projet du lac McLean (le broyeur JEB), et l'exploitation de l'installation connexe de gestion des résidus (l'IGR), au motif qu'une évaluation environnementale devait, à l'égard d'une licence tout récemment accordée par la CCEA, avoir lieu selon la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la LCEE), entrée en vigueur en 1995, bien après la mise en route du processus des formalités de licence. La préoccupation environnementale se rapportait à l'intégrité scientifique du plan alors appliqué pour le confinement des résidus produits par les travaux d'extraction d'uranium dans le Projet du lac McLean, ainsi que dans d'autres projets de la région. La CCEA était d'avis que la LCEE ne s'appliquait pas dans ce cas parce que le projet avait déjà été évalué et approuvé en vertu du Décret sur les lignes directrices. Le point de droit à décider était de savoir si la LCEE s'appliquait au Projet du lac McLean. Le redressement demandé était une ordonnance annulant la licence, et une ordonnance enjoignant la CCEA de se plier à son obligation de conformité à la Loi et aux règlements connexes aujourd'hui en vigueur.

*Jugement*: la demande doit être accueillie en partie; la licence doit être annulée, mais il n'y a pas lieu de rendre une ordonnance de *mandamus*.

L'interprétation de la LCEE et de ses règlements était une question de droit, et la norme de contrôle à appliquer aux questions de droit était la norme de la décision correcte. La licence d'exploitation du broyeur JEB et de l'IGR, une licence délivrée par la CCEA conformément au Règlement sur les mines d'uranium, a déclenché l'application des dispositions des règlements d'application de la LCEE qui exigent une évaluation environnementale selon ce que prévoit la LCEE. Puisqu'une évaluation environnementale n'a pas eu lieu avant que la licence ne soit délivrée, la CCEA n'avait pas compétence pour délivrer la licence.

La LCEE, qui est entrée en vigueur en janvier 1995, remplaçait le Décret sur les lignes directrices. Les dispositions transitoires applicables de la LCEE se trouvent à l'article 74. Il n'y avait rien d'ambigu dans le texte de la version anglaise du paragraphe 74(1), et il n'y avait aucune différence véritable entre la version anglaise et la version française. Il n'y avait absolument rien dans le texte de l'article 74 qui permettait d'affirmer que les propositions commencées en vertu du Décret sur les lignes directrices étaient soustraites à l'application de la LCEE. L'interprétation de l'article 74 devait se limiter à son objet déclaré, qui était d'assurer une transition ordonnée entre l'application d'un régime de

to a given ongoing project.

The McLean Lake Project was a “project” within the meaning of CEAA, subject to environmental review. Each stage of the project was, in fact and law, a new “project” as that term was defined in subsection 2(1) of CEAA, which, by paragraph 5(1)(d), requires an environmental assessment before a licence is issued.

The question was raised as to whether the project was exempted from the assessment requirements of CEAA by application of section 2, Schedule I of the *Exclusion List Regulations*. First, it has not been determined, as is required by that provision, that environmental effects are insignificant. Such a determination is the responsibility of the AECB, not of the Court. Secondly, such a determination which would allow a judicial review on a standard to be determined, has not been made. As a result, since the application of section 2, Schedule I has not been determined, there was no ground to conclude that that provision was engaged to exclude the project from the application of CEAA.

Thus, having found no impediment to the application of CEAA, the issuance of the licence under review triggered at least an environmental assessment under paragraph 5(1)(d) of CEAA, and since an environmental assessment was not conducted before the licence issued, the AECB did not have jurisdiction to issue the licence.

There was no blame to lay against the applicant with respect to delay. The AECB knew that there was a legal question outstanding with respect to the application of CEAA, it made a determination on this question before the issuance of the licence which was found to be wrong in law, and it was not now open to it to complain that it was being held accountable.

It was argued that to quash the licence would seriously impair operations of the McLean Lake Project, and impose significant immediate human and economic costs. However, to not allow the application of CEAA to run its course would be to curb much needed public scrutiny of a highly contentious aspect of the McLean Lake Project. It was in the public interest for the Court to exercise its discretion to quash the licence.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Environmental Assessment Act*, S.C. 1992, c. 37, ss. 2(1) “project”, 4 (as am. by S.C. 1994, c. 46, s. 1), 5, 74.

protection environnementale (le Décret sur les lignes directrices) et l’application d’un autre régime (la LCEE) au regard d’un projet donné.

Le Projet du lac McLean était un «projet» au sens de la LCEE, un projet soumis à évaluation environnementale. Chaque étape du projet était, en fait et en droit, un nouveau «projet», selon la définition donnée à ce mot par le paragraphe 2(1) de la LCEE, un projet qui, en vertu de l’alinéa 5(1)d), requiert une évaluation environnementale avant qu’une licence ne soit délivrée.

S’est posée la question de savoir si le projet était soustrait aux exigences d’évaluation prévues par la LCEE, en raison de l’application de l’article 2, annexe I, du *Règlement sur la liste d’exclusion*. D’abord, il n’a pas été déterminé, ainsi que le requiert cette disposition, que les effets environnementaux sont négligeables. C’est à la CCEA, et non à la Cour, qu’il appartient de tirer une telle conclusion. Deuxièmement, une telle conclusion, qui autoriserait un contrôle judiciaire selon une norme à déterminer, n’a pas été tirée. En conséquence, puisque l’application de l’article 2, annexe I, n’a pas été déterminée, il n’y avait pas lieu de conclure que l’article 2 avait pour effet de soustraire le projet à l’application de la LCEE.

Comme la Cour n’a trouvé aucun obstacle à l’application de la LCEE, la délivrance de la licence contestée appelait à tout le moins une évaluation environnementale selon l’alinéa 5(1)d) de la LCEE, et, puisqu’il n’y avait pas eu d’évaluation environnementale avant que la licence ne soit délivrée, la CCEA n’avait pas compétence pour délivrer la licence.

Il était impossible de blâmer la demanderesse pour son intervention tardive. La CCEA savait que l’application de la LCEE soulevait un point de droit, elle a décidé ce point de droit avant de délivrer la licence, ce qui a été jugé non conforme au droit, et elle ne pouvait dès lors se plaindre de devoir rendre des comptes.

On a fait valoir que l’annulation de la licence entraverait sérieusement les activités du Projet du lac McLean et imposerait des coûts économiques et humains immédiats importants. Cependant, ne pas laisser l’application de la LCEE suivre son cours eût été faire obstacle à l’examen public indispensable d’un aspect très contesté du Projet du lac McLean. Il était dans l’intérêt public que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire d’annuler la licence.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Décret sur les lignes directrices visant le processus d’évaluation et d’examen en matière d’environnement*, DORS/84-467.

*Comprehensive Study List Regulations*, SOR/94-638, s. 19(b).

*Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467.

*Exclusion List Regulations*, SOR/94-639, Sch. 1, s. 2.

*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37, art. 2(1) «projet» (mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 18), 4 (mod., *idem*, art. 19; 1994, ch. 46, art. 1), 5, 74.

*Règlement sur la liste d'étude approfondie*, DORS/94-638, art. 19b).

*Règlement sur la liste d'exclusion*, DORS/94-639, ann. 1, art. 2.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### DISTINGUISHED:

*Société pour vaincre la pollution v. Canada (Minister of the Environment)* (1996), 136 D.L.R. (4th) 747; 22 C.E.L.R. (N.S.) 64; 114 F.T.R. 213 (F.C.T.D.); *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721; (1985), 19 D.L.R. (4th) 1; [1985] 4 W.W.R. 385; 35 Man. R. (2d) 83; 59 N.R. 321; *Tsawwassen Indian Band v. Canada (Minister of Finance)* (1998), 27 C.E.L.R. (N.S.) 177; 145 F.T.R. 1 (F.C.T.D.); aff'd (2001), 37 C.L.L.R. (N.S.) 182; 270 N.R. 145 (F.C.A.).

APPLICATION for judicial review seeking an order quashing a licence granted by the Atomic Energy Control Board without conducting an environmental assessment under the CEEA which came into force after the licensing process was well under way, and an order requiring the Board to fulfill its statutory duty. Application allowed in part: the licence was quashed, but no *mandamus* will issue.

##### APPEARANCES:

*Stefania A. Fortugno* for applicant.

*Kirk N. Lambrecht, Q.C.* for respondent Atomic Energy Control Board.

*Robert G. Richards, Q.C.* for respondent Cogema Resources Inc.

##### SOLICITORS OF RECORD:

*Fortugno Law Office*, Saskatoon, Saskatchewan, for applicant.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent Atomic Energy Control Board.

#### JURISPRUDENCE

##### DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*Société pour vaincre la pollution c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (1996), 136 D.L.R. (4th) 747; 22 C.E.L.R. (N.S.) 64; 114 F.T.R. 213 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; (1985), 19 D.L.R. (4th) 1; [1985] 4 W.W.R. 385; 35 Man. R. (2d) 83; 59 N.R. 321; *Bande indienne Tsawwassen c. Canada (Ministre des Finances)* (1998), 27 C.E.L.R. (N.S.) 177; 145 F.T.R. 1 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); conf. par (2001), 37 C.L.L.R. (N.S.) 182; 270 N.R. 145 (C.A.F.).

DEMANDE de contrôle judiciaire pour que soit rendue une ordonnance annulant une licence accordée par la Commission de contrôle de l'énergie atomique sans qu'elle ait procédé à une évaluation environnementale selon les termes de la LCEE, laquelle est entrée en vigueur bien après la mise en route du processus des formalités de licence, et pour que soit rendue une ordonnance enjoignant la Commission de se plier à son obligation de se conformer à la Loi. Demande accueillie en partie: la licence a été annulée, mais aucune ordonnance de *mandamus* n'a été rendue.

##### ONT COMPARU:

*Stefania A. Fortugno*, pour la demanderesse.

*Kirk N. Lambrecht, c.r.*, pour la défenderesse, Commission de contrôle de l'énergie atomique.

*Robert G. Richards, c.r.*, pour la défenderesse, Cogema Resources Inc.

##### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Fortugno Law Office*, Saskatoon (Saskatchewan), pour la demanderesse.

*Le sous-procureur général du Canada*, pour la défenderesse, Commission de contrôle de l'énergie atomique.

*MacPherson Leslie & Tyerman LLP*, Regina, Saskatchewan, for respondent Cogema Resources Inc.

*MacPherson Leslie & Tyerman LLP*, Regina (Saskatchewan), pour la défenderesse, Cogema Resources Inc.

*The following are the reasons for order and order rendered in English by*

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

[1] CAMPBELL J.: The McClean Lake Uranium Mining Project (the McClean Lake Project) in northern Saskatchewan has, since its inception in 1989, generated community and expert opposition on ethical as well as scientific grounds. The project was approved as environmentally viable by the federal government in 1993 following the completion of a public panel process under *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467 (EARPGO) resulting in the project moving forward since then under the regulatory licensing supervision of the respondent, Atomic Energy Control Board (AECB).

[1] LE JUGE CAMPBELL: Le Projet de mine d'uranium du lac McClean (le Projet du lac McClean), au nord de la Saskatchewan, suscite, depuis son lancement en 1989, l'opposition de la population et des spécialistes, tant pour des raisons éthiques que pour des raisons scientifiques. Le projet a été approuvé en tant que projet viable sur le plan environnemental par le gouvernement fédéral en 1993, après l'achèvement de consultations publiques menées en vertu du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467 (le Décret sur les lignes directrices), et le projet est allé de l'avant depuis lors, à la faveur de licences délivrées par la défenderesse, la Commission de contrôle de l'énergie atomique (la CCEA).

[2] Throughout the environmental approval process under EARPGO and the subsequent licensing process, the environmental community in Saskatchewan, as represented in the present application by the applicant, Inter-Church Uranium Committee Education Co-operative (ICUCEC), has worked within the legal framework applied but has, at times, strongly objected to decisions taken to carry out the project through the licensing process.

[2] Tout au long du processus d'approbation environnementale prévu par le Décret sur les lignes directrices, ainsi que du processus ultérieur de délivrance de licences, les milieux environnementaux concernés de la Saskatchewan, représentés dans la présente demande par la demanderesse Inter-Church Uranium Committee Education Co-operative (l'ICUCEC), ont travaillé à l'intérieur du cadre juridique appliqué, mais se sont parfois énergiquement opposés aux décisions prises d'exécuter le projet à la faveur des licences délivrées.

[3] However, with this application, ICUCEC seeks to impress its concerns about the continuing development of the project by attempting to halt and break open the licensing process being applied over the last eight years by arguing that an environmental assessment is now triggered with respect to a most recent licence granted by the AECB by the provisions of the *Canadian Environmental Assessment Act*, S.C. 1992, c. 37, (CEAA), which came into force in 1995, after the licensing process was well under way.

[3] Cependant, par cette demande, l'ICUCEC cherche à bien faire comprendre les préoccupations que lui cause la poursuite de l'aménagement du projet, en tentant de stopper et de briser le processus d'autorisation appliqué au cours des huit dernières années. Elle soutient pour cela qu'une évaluation environnementale doit maintenant, à l'égard d'une licence tout récemment accordée par la CCEA, avoir lieu selon la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37, (la LCEE), qui est entrée en vigueur en 1995, bien après la mise en route du processus des formalités de licence.

[4] In essence, the environmental concern that has driven the present application is with the scientific integrity of the now implemented plan for the containment of tailings produced from the mining of uranium in the McClean Lake Project as well as other projects in the area. The worry is that, if the science is insufficient, the tailings repository will be a serious environmental hazard for a very long time.

[5] The legal question which determines whether ICUCEC's attempt can succeed is: Does CEAA apply to the McClean Lake Project? For the reasons which follow I find that it does.

#### A. Factual background

[6] Uranium deposits were discovered at McClean Lake in 1979. In 1991, the then majority owner of the McClean Lake Project, Minatco Limited, presented a proposal for development to the AECB. The second respondent, Cogema Resources Inc. (Cogema) is the current owner of the project.

[7] The McClean Lake proposal came forward at the same time as two other uranium mine proposals. Approval to proceed with these three proposals was required from the governments of Saskatchewan and Canada. Prior to issuing these approvals, Saskatchewan and Canada structured a single process for the public review of these three proposals.

[8] Acting pursuant to EARPGO, the AECB referred the three proposals to the federal Minister of the Environment who established a panel to conduct the public review and make recommendations. Over the course of a year and a half, from October 1991 to May 1993, the EARPGO Panel (the Panel) conducted its work and in October 1993, the Panel issued its Report in respect of the three proposals.

[9] The Panel recommended that the McClean Lake proposal be delayed for at least five years and that approval at that time should be conditional on the fulfilment of 16 conditions.

[4] Essentiellement, la préoccupation environnementale à l'origine de la présente demande se rapporte à l'intégrité scientifique du plan en ce moment appliqué pour le confinement des résidus produits par les travaux d'extraction d'uranium dans le Projet du lac McClean, ainsi que dans d'autres projets de la région. La crainte est que, si la science est insuffisante, les dépôts de résidus représenteront un grave risque pour l'environnement pendant une très longue période.

[5] Le point de droit qui nous dira si l'ICUCEC peut réussir dans sa tentative est le suivant: La LCEE s'applique-t-elle au Projet du lac McClean? Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis qu'elle s'y applique.

#### A. Les faits

[6] Un gisement d'uranium a été découvert au lac McClean en 1979. En 1991, le propriétaire majoritaire du Projet du lac McClean à l'époque, Minatco Limited, présenta à la CCEA une proposition de mise en valeur. La deuxième défenderesse, Cogema Resources Inc. (Cogema), est l'actuelle propriétaire du projet.

[7] La proposition du lac McClean fut présentée en même temps que deux autres propositions de mise en valeur de mines d'uranium. Pour donner suite à ces trois propositions, il fallait obtenir l'approbation des gouvernements de la Saskatchewan et du Canada. Avant de donner leurs approbations, la Saskatchewan et le Canada établirent un processus unique pour l'examen public de ces trois propositions.

[8] S'autorisant du Décret sur les lignes directrices, la CCEA soumit les trois propositions au ministre fédéral de l'Environnement, lequel constitua une commission en lui demandant de procéder à l'examen public et de faire des recommandations. Au cours d'une période de 18 mois, d'octobre 1991 à mai 1993, la commission établie en vertu du Décret (la commission) s'attacha à son mandat et, en octobre 1993, elle remit son rapport concernant les trois propositions.

[9] La commission recommandait que la proposition du lac McClean soit retardée d'au moins cinq ans et que l'approbation soit à ce moment-là subordonnée au respect de 16 conditions.

[10] In December 1993, the federal government announced its response to the Report rejecting the Panel's recommendation for a five-year delay. Instead, the federal government decided that the AECB's normal licensing process could proceed within which all of the technical issues raised before the Panel could be considered with respect to the mining and milling of uranium, and the deposit of tailings.

[11] The EARPGO Panel continued in existence, and, in 1994, it was charged with public review of two further uranium mine site proposals which involved use of the McClean Lake facilities, including the milling of ore and the deposit of tailings. Together with other factors, the Panel examined these critical aspects of the McClean Lake Project, and again recommended acceptance of their design recognizing that the regulatory process would be used to assess specific issues. In 1998 this recommendation was accepted by the federal government, which decided that the new mining proposals could move to the AECB regulatory approval and licensing process.

[12] The AECB has issued several licences for the McClean Lake Project to approve its staged progress. Construction licences were issued throughout 1994 and 1995, and operating licences began to be issued in 1996. ICUCEC has been an active and vocal participant throughout the licensing process.

#### B. The decision under review

[13] ICUCEC brings this judicial review seeking an order to quash the AECB's June 17, 1999, decision to issue licence AECB-MFOL-170-0.5 (the licence) to operate a mill with respect to the McClean Lake Project's JEB open pit mine (the JEB mill) and the related Tailings Management Facility (the TMF).

[14] As mentioned, a primary concern of the ICUCEC is with the scientific concept being applied to the TMF.

[10] En décembre 1993, le gouvernement fédéral annonçait sa réponse au rapport, en rejetant la recommandation de la commission qui préconisait un report de cinq ans. Le gouvernement fédéral décida plutôt que la procédure habituelle de la CCEA en matière de licences irait de l'avant, procédure au cours de laquelle pourraient être examinés tous les aspects techniques soulevés devant la commission à propos de l'extraction et du broyage de l'uranium et à propos du dépôt de résidus.

[11] La commission demeura en existence et, en 1994, elle fut chargée de l'examen public de deux autres propositions de mise en valeur de mines d'uranium qui nécessitaient l'utilisation des installations du lac McClean, notamment pour le broyage du minerai et le dépôt des résidus. Outre d'autres facteurs, la commission examina ces aspects critiques du Projet du lac McClean et de nouveau recommanda l'acceptation de leur modèle, en reconnaissant que le processus réglementaire serait utilisé pour l'évaluation de points particuliers. En 1998, cette recommandation fut acceptée par le gouvernement fédéral, qui décida que les nouvelles propositions d'exploitation minière pouvaient passer au stade de l'approbation réglementaire et de la délivrance de licences de la CCEA.

[12] La CCEA a délivré pour le Projet du lac McClean plusieurs licences approuvant ses diverses étapes. Des licences de construction furent délivrées en 1994 et 1995, et des licences d'exploitation commencèrent d'être délivrées en 1996. L'ICUCEC est intervenue activement et avec énergie durant tout le processus de délivrance de licences.

#### B. La décision contestée

[13] Par cette demande de contrôle judiciaire, l'ICUCEC voudrait que soit rendue une ordonnance annulant la décision du 17 juin 1999 de la CCEA de délivrer la licence AECB-MFOL-170-0.5 (la licence) pour l'exploitation d'un broyeur à la mine à ciel ouvert JEB du Projet du lac McClean (le broyeur JEB), et l'exploitation de l'installation connexe de gestion des résidus (l'IGR).

[14] Comme on l'a dit, la préoccupation principale de l'ICUCEC se rapporte au concept scientifique appliqué

The TMF is based on “natural surround” technology which requires that tailings be produced and deposited in such a way that they consolidate over time to give a material with a certain hydraulic conductivity which, in effect, shields the surrounding environment from contamination.

[15] ICUCEC and other interveners made submissions to the AECB before the licence was issued demanding that a new environmental assessment be conducted in the form of a comprehensive study under CEAA prior to the issuance of an operating licence for the facilities. This argument was fuelled by strong concerns about, not only the practical aspects of the application of the “natural surround” concept in the TMF, but also the milling process to be used at the JEB mill. In its reasons for the decision to issue the licence dated June 30, 1999, the AECB stated the following:

\*Views of the Board

With ongoing monitoring by the licensee and the ability of the Board to take licensing action or use other means of regulatory control, the Board believes that adequate measures are in place to protect the environment.

The Board accepts the conclusion of AECB staff that the possible effects of alpha radiation caused by the operation of the JEB mill and TMF are adequately addressed.

The Board is therefore of the view that the environmental effects of this project have received careful consideration. The Board accepts the information provided by AECB staff and CRI that the monitoring programs will identify potential environmental concerns and that effective remedial measures, including stopping the deposition of tailings, are available. The Board accepts the position of AECB staff, set out in BMD 99-53 and BMD 99-85, in particular that the intent of the Canadian Environmental Assessment Act is met. [Applicant’s application record, p. 25.]

[16] The AECB then went on to make the following finding of law which is accepted as the decision under review in the present application:

à l’IGR. L’IGR s’appuie sur la technologie du «milieu naturel», selon laquelle les résidus doivent être produits et déposés de telle manière qu’ils se consolident au fil du temps pour donner une matière présentant une certaine conductivité hydraulique, laquelle a pour effet de protéger l’environnement d’une contamination.

[15] L’ICUCEC et d’autres intervenants se sont exprimés devant la CCEA avant que la licence ne soit délivrée, en exigeant que soit effectuée en vertu de la LCEE, et avant la délivrance d’une licence d’exploitation des installations, une nouvelle évaluation environnementale prenant la forme d’une étude approfondie. Cet argument était alimenté par de sérieuses inquiétudes relatives non seulement aux aspects pratiques de l’application, à l’IGR, du concept de «milieu naturel», mais également au procédé de broyage devant être utilisé au broyeur JED. Dans ses motifs à la base de la décision de délivrer la licence en date du 30 juin 1999, la CCEA indiquait ce qui suit:

[TRADUCTION]

\*Points de vue de la Commission

Avec un suivi constant de la part du titulaire de licence, et vu la possibilité pour la CCEA de prendre des mesures touchant la licence ou d’utiliser d’autres moyens de contrôle réglementaire, la CCEA croit que des mesures adéquates sont en place pour la protection de l’environnement.

La CCEA accepte la conclusion de son personnel selon laquelle les effets possibles d’une radiation alpha causée par l’exploitation du broyeur JEB et de l’IGR sont adéquatement maîtrisés.

La CCEA est donc d’avis que les effets environnementaux de ce projet ont été minutieusement examinés. Elle accepte les renseignements fournis par son personnel et par Cogema. Selon ces renseignements, les programmes de suivi permettront de repérer les problèmes environnementaux possibles, et il existe des mesures correctrices efficaces, notamment la cessation du dépôt de résidus. La CCEA accepte la position de son personnel, énoncée dans les instruments BMD 99-53 et BMD 99-85, en particulier la position selon laquelle l’esprit de la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale* est respecté. [Dossier de demande de la demanderesse, p. 25.]

[16] Puis la CCEA a tiré la conclusion de droit suivante, qui est acceptée dans la présente demande en tant que décision contestée:

[The AECB] accepts the staff's finding that the *Canadian Environmental Assessment Act* does not clearly speak to the question of a project that has been the subject of a Panel report and that implementation of the government response to the Panel's assessment and recommendation concerning this mining facility are considered to meet the intent of the Act and to reflect the principles of "one project—one assessment" and avoidance of duplication in environmental assessment matters. [Applicant's application record, p. 26.]

[17] Some insight into the meaning of the AECB's decision is found in the following February 4, 1999 response by Mr. Sid Gershberg, the President of the AECB, to a due process concern expressed in a November 18, 1998 letter to him from Mr. Phillip Penna of the intervener the Canadian Uranium Alliance:

Thank you for your letter regarding the Atomic Energy Control Board's (AECB) licensing action for the JEB Pit Tailings Management Facility in Northern Saskatchewan.

The AECB has indicated that the August 13, 1998 meeting was held to make a licensing determination on one portion of the tailings management facility. In order to take advantage of the limited construction season in Northern Saskatchewan, Cogema Resources Inc. (Cogema) requested the early approval for the pre-construction of the filter drain system of the facility.

The AECB was aware of the limited public involvement in this decision. To compensate for this action Cogema delayed its formal request of initial consideration for the construction of the entire tailings management facility until the fall of 1998. According to AECB staff, Cogema was given approval to proceed with this portion of work under the following conditions: 1) that the approval did not prejudice a decision on the application for construction of the entire facility and 2) if the AECB decided not to approve the facility, Cogema is required to remove all structures at the tailings management facility site at their own financial cost.

With regard to your concern that AECB did not fulfill legal requirements under the Canadian Environmental Assessment Act (the Act) during its licensing meeting, the Act did not

[TRANSLATION] [La CCEA] accepte la conclusion de son personnel selon laquelle la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ne parle pas expressément d'un projet qui a fait l'objet du rapport d'une commission, et selon laquelle la réponse du gouvernement à l'évaluation et à la recommandation de la commission concernant cette installation minière s'accorde avec l'esprit de la loi et respecte le principe «un projet—une évaluation» et le principe de non-dédoublement dans les dossiers d'évaluation environnementale. [Dossier de demande de la demanderesse, p. 26.]

[17] On trouve des indications sur le sens de la décision de la CCEA dans la réponse suivante en date du 4 février 1999 donnée par M. Sid Gershberg, président de la CCEA, à une préoccupation touchant la régularité de la procédure que lui avait exprimée dans une lettre du 18 novembre 1998 M. Phillip Penna, représentant de l'intervenante, l'Alliance canadienne de l'uranium:

[TRANSLATION]

Merci pour votre lettre concernant la licence délivrée par la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) pour l'installation JEB de gestion des résidus, au nord de la Saskatchewan.

La CCEA a indiqué que la réunion du 13 août 1998 avait eu lieu pour que soit prise une décision en matière de licence à l'égard d'une partie de l'installation de gestion des rejets. Afin de profiter de la courte saison propice à la construction dans le nord de la Saskatchewan, Cogema Resources Inc. (Cogema) avait demandé l'approbation rapide des premiers travaux de construction du système de drainage et de filtration de l'installation.

La CCEA était consciente de l'intervention restreinte du public dans cette décision. Pour compenser cette mesure, Cogema a reporté à l'automne de 1998 sa demande officielle d'examen initial de la construction de l'installation tout entière de gestion des résidus. Selon le personnel de la CCEA, Cogema a obtenu l'autorisation d'aller de l'avant avec cette partie des travaux, aux conditions suivantes: 1) que l'approbation soit sans préjudice d'une décision sur la demande de construction de l'installation tout entière; et 2) si la CCEA décidait de ne pas approuver l'installation, que Cogema soit tenue d'enlever, à ses propres frais, toutes les structures se trouvant à l'emplacement de l'installation de gestion des rejets.

S'agissant de votre préoccupation selon laquelle la CCEA n'a pas, durant sa réunion touchant la licence, respecté les exigences de la Loi canadienne sur l'évaluation

apply in this instance because the project had been previously assessed and approved. The JEB Pit Tailings Management Facility was examined by the joint federal-provincial panel on uranium mining developments in Northern Saskatchewan in 1997. The panel held public hearings as a forum for members of the public to present their comments and to participate in the environmental assessment process. The federal and provincial governments approved the uranium mining project and the JEB Pit Tailings Management Facility.

I appreciate receiving your comments on this issue and trust that my response is helpful. [Applicant's application record, p. 35; emphasis added.]

[18] In the notice of application in the present case, ICUCEC challenges the decision on the following grounds:

That the application for the licence amendment AECB-MFOL-170-0.5 by Cogema Resources Inc. and the consideration of the same by the Respondent AECB pursuant to s. 8(1) of the *Atomic Energy Control Act Uranium and Thorium Mining Regulations* SOR/88-243 triggered an environmental assessment, as a result of s. 8(1) of the *Atomic Energy Control Act Uranium and Thorium Mining Regulations*, being listed in Schedule I, Part II of the *Canadian Environmental Assessment Act Law List Regulations*; [and]

That the issuance of [the Licence] triggers a comprehensive study as a result of the projects under this licence being in a class of projects described in the *Canadian Environmental Assessment Act Comprehensive Study List Regulations*.

As a result, the relief claimed is an order quashing the licence and an order requiring the AECB to fulfill its statutory duty to comply with CEEA and related regulations now in place.

[19] During the course of the oral hearing, counsel for the respondents agreed that the legal questions raised by the grounds cited in the challenge are properly before the Court. Thus, the primary issue for determination is whether the AECB correctly interpreted the law in issuing the licence.

environnementale (la Loi), je voudrais vous dire que la Loi ne s'appliquait pas dans ce cas parce que le projet avait déjà été évalué et approuvé. L'installation JEB de gestion des résidus a été examinée en 1997 par la commission mixte fédérale-provinciale sur la mise en valeur des mines d'uranium dans le nord de la Saskatchewan. La commission a tenu des audiences publiques afin de permettre au public de présenter ses observations et de participer au processus d'évaluation environnementale. Les gouvernements fédéral et provincial ont approuvé le projet d'extraction de l'uranium ainsi que l'installation JEB de gestion des résidus.

Je vous remercie de m'avoir communiqué vos commentaires sur cet aspect et j'espère que ma réponse vous sera utile. [Dossier de demande de la demanderesse, p. 35; soulignement ajouté.]

[18] Dans l'avis de demande qui nous concerne ici, l'ICUCEC conteste la décision pour les raisons suivantes:

[TRADUCTION] La demande de modification de la licence AECB-MFOL-170-0.5 présentée par Cogema Resources Inc., et l'examen de cette demande par la défenderesse, la CCEA, conformément de l'art. 8(1) du *Règlement sur les mines d'uranium et de thorium*, DORS/88-243, pris en vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, ont déclenché la nécessité d'une évaluation environnementale, puisque ledit art. 8(1) du *Règlement sur les mines d'uranium et de thorium* est énuméré dans la partie II de l'annexe I du *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*, un règlement pris en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*; [et]

La délivrance de [la licence] déclenche la nécessité d'une étude approfondie parce que les projets visés par cette licence font partie d'une catégorie de projets désignés dans le *Règlement sur la liste d'étude approfondie*, pris en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

En conséquence, le redressement demandé est une ordonnance annulant la licence, et une ordonnance enjoignant la CCEA de se plier à son obligation de conformité à la Loi et aux règlements connexes aujourd'hui en vigueur.

[19] Au cours de l'audience, l'avocat des défenderesses a admis que la Cour est valablement saisie des points de droit soulevés dans les griefs à l'appui de la contestation. Le point principal à décider est donc de savoir si la CCEA a valablement interprété le droit lorsqu'elle a délivré la licence.

C. The results if CEAA applies to the issuance of the licence

[20] Counsel for ICUCEC clearly sets out the argument which I can do no better than quote as follows:

2. Interpretation and Application of the *CEAA* and *Regulations*

a. Standard of Review

85. The applicant submits that the standard of review to be applied to the questions raised by the applicant, concerning the interpretation and application of the provisions of the *CEAA* and the *CEAA Regulations* by the AECB, is that of correctness. The applicant relies on the decision of the Federal Court of Appeal in *Friends of the West Country Association v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* to support this submission. In that decision Rothstein J.A. wrote for the Court:

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

b. *Canadian Environmental Assessment Act Law List Regulations*

86. The applicant submits that the application for licence amendment AECB-MFOL-170-0.5 by the respondent Cogema to permit it to operate the JEB mill and the JEB TMF at the McLean Lake uranium mining facility in northern Saskatchewan and the consideration of the same by the respondent AECB pursuant to subsection 8(1) and section 14 of the *Atomic Energy Control Act Uranium and Thorium Mining Regulations* ("*Uranium Mining Regulations*") triggered an environmental assessment under the provisions of the *CEAA* and *Regulations*.

87. It is submitted that the starting point of the analysis is paragraph 5(1)(d) of the *CEAA* which provides:

C. Résultat obtenu si la LCEE s'applique à la délivrance de la licence

[20] L'avocat de l'ICUCEC énonce clairement l'argument, et je ne puis mieux faire que le reproduire ci-après:

[TRADUCTION]

2. Interprétation et application de la *LCEE* et de ses règlements d'application

a. Norme de contrôle

85. La demanderesse affirme que la norme de contrôle à appliquer aux questions soulevées par la demanderesse concernant l'interprétation et l'application, par la CCEA, des dispositions de la *LCEE* et de ses règlements d'application, est la norme de la décision correcte. La demanderesse invoque l'arrêt rendu par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Friends of the West Country Association c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)* au soutien de cet argument. Dans cet arrêt, le juge Rothstein s'est exprimé ainsi, pour la Cour:

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

b. Le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*, pris en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

86. Selon la demanderesse, la demande de la défenderesse Cogema pour que soit modifiée la licence AECB-MFOL-170-0.5 afin qu'elle soit autorisée à exploiter le broyeur et l'IGR de JEB à la mine d'uranium du lac McLean, dans le nord de la Saskatchewan, ainsi que l'examen de cette demande par la défenderesse, la CCEA, en conformité avec le paragraphe 8(1) et l'article 14 du *Règlement sur les mines d'uranium et de thorium*, pris en vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, ont déclenché la nécessité d'une évaluation environnementale aux termes des dispositions de la *LCEE* et de ses règlements.

87. Selon la demanderesse, le point de départ de l'analyse est l'alinéa 5(1)d) de la *LCEE*, rédigé ainsi:

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

(d) under a provision prescribed pursuant to paragraph 59(f) issues a permit or licence, grants approval or takes any other action for the purpose of enabling the project to be carried out in whole or in part.

. . .

90. The authority for the *CEAA Law List Regulations* is subsection 59(f) of the *CEAA*, which provides:

59. The Governor in Council may make regulations. . .

(f) prescribing the provisions of any Act of Parliament of any regulation made pursuant thereto that confer powers, duties or functions on federal authorities the exercise or performance of which requires an environmental assessment under paragraph 5(1)(d).

91. Subsection 8(1) of the *Uranium Mining Regulations* is listed in Schedule I, Part II of the *CEAA Law List Regulations* as item 33(b). Subsection 8(1) of the *Uranium Mining Regulations* reads:

Subject to subsection (2), the Board, on receipt of a written application made in accordance with section 13 or 14, may issue a licence to site, construct or operate a mine or mill, as the case may be.

Section 2 of the *Uranium Mining Regulations* defines “mine” as “a uranium or thorium mine and includes any associated waste management system and all land, buildings and equipment associated therewith”. Similarly, “mill” is defined as “a uranium or thorium mill and includes any associated waste management system and all land, buildings and equipment associated therewith”. Thus, the JEB, TMF falls under the definition of both mill and mine under sub. 8(1) outlined above.

92. It is submitted that the purpose of the *Law List Regulations* is to identify projects that could have significant environmental impacts and to have them automatically referred to an environmental assessment.

93. The AECB’s authority to licence the JEB TMF and mill under licence AECB-MFOL-170-0.5 is prescribed by ss. 8 and

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

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

[. . .]

90. Le fondement législatif du *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* est le paragraphe 59f) de la *LCEE*, rédigé ainsi:

59. Le gouverneur en conseil peut, par règlement:

f) déterminer les dispositions législatives ou réglementaires fédérales prévoyant les attributions des autorités fédérales relativement à un projet dont l’exercice rend nécessaire une évaluation environnementale en vertu de l’alinéa 5(1)d).

91. Le paragraphe 8(1) du *Règlement sur les mines d’uranium* est indiqué à l’article 33b) de la partie II de l’annexe 1 du *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*. Le paragraphe 8(1) du *Règlement sur les mines d’uranium* est ainsi rédigé:

Sous réserve du paragraphe (2), la Commission peut, sur réception d’une demande écrite contenant les renseignements prévus à l’article 13 ou 14, selon le cas, délivrer un permis pour choisir le site de toute mine ou usine de concentration, les construire ou les exploiter.

L’article 2 du *Règlement sur les mines d’uranium* définit «mine» comme «une mine d’uranium ou de thorium, y compris le système connexe de gestion des déchets, de même que les terrains, bâtiments et équipements reliés à ce qui précède». De même, l’expression «usine de concentration» est définie comme une «usine de concentration d’uranium ou de thorium, y compris le système connexe de gestion des déchets, de même que les terrains, bâtiments et équipements reliés à ce qui précède». Ainsi, l’installation de gestion des rejets de JEB entre dans les définitions à la fois de «usine de concentration» (ou broyeur) et de «mine», selon le paragraphe 8(1) susmentionné.

92. La demanderesse affirme que l’objet du *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* est d’indiquer les projets qui pourraient avoir d’importants impacts environnementaux et de les soumettre automatiquement à une évaluation environnementale.

93. Le pouvoir de la CCEA d’autoriser l’IGR et le broyeur de JEB en vertu de la licence AECB-MFOL-170-0.5 est donné

14 of the *Uranium and Thorium Mining Regulations*. As a result, the AEBC has clearly triggered the provisions of the *Law List Regulations* such that an environmental assessment under paragraph 5(1)(d) of the *CEAA* is required.

94. In the recent decision of *Inverhuron & District Ratepayers's Association v. Canada (Minister of the Environment) et al.* Pelletier J. similarly held:

Paragraph 59(f) of the Act allows the Minister to designate which licensing and approval requirements by federal authorities will trigger the operation of paragraph 5(1)(d). It is common ground that approvals under the *Atomic Energy Control Act* are designated under paragraph 50(f). As a result, a Federal authority, AEBC, will issue a permit for the purpose of enabling a project to be carried out, which has the effect of triggering the *Canadian Environmental Assessment Act*.

c. The *CEAA Comprehensive Study List Regulations*

95. In the *Inverhuron* decision Pelletier J. analysed the structure of the *CEAA*. He outlined that once the *CEAA* is triggered pursuant to paragraphs 5(1)(d) and 59(f), the next issue is the type of process which must be undertaken and who is responsible for undertaking it. Pelletier J. continued:

The opening words of section (5) "An environmental assessment of a project is required. . ." do not define the type of assessment required since "environmental assessment" is defined as an assessment conducted in accordance with the Act. Section 14 contemplates that an assessment can consist of a screening or a Comprehensive Report. Section 18 provides that where a project is not on the Comprehensive Study List or the Excluded List, a screening shall be performed. The Comprehensive Study List is a regulation made pursuant to paragraph 50(d) of the Act, which permits the Governor in Council to designate projects or types of projects which require comprehensive study. Part VI of the *Comprehensive Study Regulations* deals with nuclear facilities. . . . Section 21 provides that where a project is listed on the Comprehensive Study List, a comprehensive study shall be undertaken and a Comprehensive Study Report shall be prepared and forwarded to the Minister and the Canadian Environmental Assessment Agency.

96. It is submitted that the purpose of the *Comprehensive Study List Regulations* is to designate those "projects and classes of projects that are likely to have significant adverse environmental effects" and thus require more in-depth

par les articles 8 et 14 du *Règlement sur les mines d'uranium et de thorium*. En conséquence, la CCEA a clairement déclenché l'application du *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*, de telle sorte qu'une évaluation environnementale selon l'alinéa 5(1)(d) de la *LCEE* est requise.

94. Dans le jugement récent *Inverhuron & District Ratepayers's Association c. Canada (Ministre de l'Environnement) et autres*, le juge Pelletier s'est aussi exprimé ainsi:

L'alinéa 59f) de la Loi autorise le ministre à désigner les exigences de licence et d'approbation par les autorités fédérales qui vont entraîner l'application de l'alinéa 5(1)(d). Il n'est pas contesté que les approbations en vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* sont visées par l'alinéa 50f). Par conséquent, une autorité fédérale, la CCEA, délivrera un permis en vue de la mise en œuvre d'un projet, ce qui entraîne l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

c. Le *Règlement sur la liste d'étude approfondie*, pris en vertu de la *LCEE*

95. Dans le jugement *Inverhuron*, le juge Pelletier a analysé la structure de la *LCEE*. Il a expliqué que, une fois que l'application de la *LCEE* est déclenchée en conformité avec les alinéas 5(1)(d) et 59f), la question suivante concerne le genre de processus qui doit être entrepris et l'instance qui est chargée de l'entreprendre. Le juge Pelletier a poursuivi:

Le paragraphe introductif de l'article 5 «L'évaluation environnementale d'un projet est effectuée. . .» ne définit pas le type d'évaluation exigé, puisque le terme «évaluation environnementale» est défini comme une évaluation effectuée conformément à la Loi. L'article 14 dispose que l'évaluation peut prendre la forme d'un examen préalable ou d'une étude approfondie. L'article 18 prévoit que, dans le cas où le projet n'est pas visé dans la liste d'étude approfondie ou dans la liste d'exclusion, un examen préalable soit effectué. La liste d'étude approfondie est une liste établie par un règlement pris en vertu de l'alinéa 59d) de la Loi, disposition qui permet au gouverneur en conseil de désigner les projets ou types de projets qui exigent une étude approfondie. La partie VI du *Règlement sur la liste d'étude approfondie* traite des établissements nucléaires [. . .]. L'article 21 prévoit que, dans le cas où un projet est visé dans la liste d'étude approfondie, il faut que soit effectuée une étude approfondie et que soit établi et transmis au ministre et à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale un rapport d'étude approfondie.

96. La demanderesse affirme que l'objet du *Règlement sur la liste d'étude approfondie* est de désigner les «projets et catégories de projets qui sont susceptibles d'avoir d'importants effets environnementaux négatifs» et qui par

assessment prior to authorization.

97. Subsection 19(b) under Part VI in the *Comprehensive Study List Regulations* states the following class of project requires a comprehensive study under *CEAA*:

19. The proposed construction, decommissioning or abandonment, or an expansion that would result in an increase in production capacity of more than 35 per cent of . . .

(b) a uranium mining facility on a site within the boundaries of an existing licensed uranium mining facility, if the proposal involves processes for milling or uranium tailings management that are not authorized under the existing licence.

98. Section 2 of the *Uranium and Thorium Mining Regulations* defines a "mining facility" as "(a) a removal site, (b) an excavation site, (c) a mine, (d) a mill, or (e) any combination of the sites or facilities referred to in paragraphs (a) to (d)." The JEB mill and TMF fall under this definition of mining facility. The JEB and TMF are therefore a mining facility constructed on the site of an existing licensed mining facility, namely, the JEB open pit mine.

99. It is submitted that the operation of the JEB mill and TMF are in the class of projects described in s.19(b) of the *Comprehensive Study List Regulations*. Clearly the JEB TMF is a project that is "likely to have significant adverse environmental effects" and thus requires more in-depth assessment prior to authorization that provided for under an environmental screening. Moreover, it is submitted that the operation phase of the JEB mill and TMF are much more likely to have significant adverse environmental effects as opposed to the construction phase of the mill or TMF. The negative environmental impacts of the wastes from the JEB mill dumped into the JEB TMF are measured in thousands of years, longer than the length of recorded human history.

100. Section 13 of the *CEAA* states:

Where a project is described in the comprehensive study list or is referred to a mediator or a review panel, notwithstanding any other Act of Parliament, no power, duty or function conferred by or under that Act or any regulation made thereunder shall be exercised or performed that would permit the project to be carried out in whole or in part unless an environmental assessment of the project has been completed and a course of action has been taken in relation to the project in accordance with paragraph 37(1)(a).

conséquent requièrent avant leur autorisation une évaluation plus approfondie.

97. L'alinéa 19b), dans la partie VI du *Règlement sur la liste d'étude approfondie*, prévoit que les catégories suivantes de projets requièrent l'étude approfondie prévue par la *LCEE*:

19. Projet de construction, de désaffectation ou de fermeture, ou projet d'agrandissement qui entraînerait une augmentation de la capacité de production de plus de 35 p. 100: [ . . . ]

b) d'une installation d'extraction d'uranium sur un site à l'intérieur des limites d'une installation d'extraction d'uranium agréée existante, si le projet met en cause des procédés de gestion des résidus d'extraction d'uranium ou des procédés de broyage qui ne sont pas autorisés par la licence existante.

98. L'article 2 du *Règlement sur les mines d'uranium et de thorium* définit une «installation minière» comme «a) un site d'extraction, b) un site d'excavation, c) une mine, d) une usine de concentration (broyeur), ou e) toute combinaison de ce qui précède». Le broyeur et l'IGR de JEB entrent dans cette définition de «installation minière». Ils constituent par conséquent une installation minière construite sur le site d'une installation d'extraction d'uranium agréée existante, à savoir la mine à ciel ouvert de JEB.

99. La demanderesse affirme que l'exploitation du broyeur et de l'IGR de JEB entrent dans la catégorie des projets désignés à l'alinéa 19b) du *Règlement sur la liste d'étude approfondie*. Manifestement, l'IGR de JEB est un projet qui est «susceptible d'avoir d'importants effets environnementaux négatifs» et il requiert donc avant d'être autorisé une évaluation plus en profondeur que celle qui est prévue pour un examen préalable environnemental. Par ailleurs, la demanderesse affirme que la phase d'exploitation du broyeur et de l'IGR de JEB est bien plus susceptible d'avoir d'importants effets environnementaux négatifs que la phase de leur construction. Les impacts environnementaux négatifs des déchets du broyeur de JEB déversés dans l'IGR de JEB sont mesurés en milliers d'années, une période plus longue que la durée de l'histoire humaine connue.

100. Voici le texte de l'article 13 de la *LCEE*:

Dans le cas où le projet appartient à une catégorie visée dans la liste d'étude approfondie, ou si un examen par une commission ou un médiateur doit être effectué, malgré toute autre loi fédérale, l'exercice d'une attribution qui est prévue par cette loi ou ses règlements pour mettre en œuvre le projet en tout ou en partie est subordonné à l'achèvement de l'évaluation environnementale de celui-ci et à la prise d'une décision à son égard aux termes de l'alinéa 37(1)a).

As a result, it is submitted that the issuance of licence AECB-MFOL-170-0.5, in the absence of a comprehensive study for the JEB mill and TMF uranium mining facility, was made in contravention of section 13 of the *CEAA*.

101. It is also submitted that the AECB erred in law in issuing licence AECB-MFOL-170-0.5 without first referring the project for an environmental screening or comprehensive study as required by subsection 11(2) of the *CEAA*. The AECB ignored the prohibition outlined in sub. 11(2) of the Act which states: "A responsible authority shall not exercise any power or perform any duty or function referred to in section 5 in relation to a project unless it takes a course of action pursuant to paragraph 20(1)(a) or 37(1)(a). [Applicant's memorandum of fact and law, paras. 85-101.]

[21] I can find no error in the ICUCEC's legal argument as cited.

[22] However, assuming *CEAA* applies to the licence, I have a concern with respect to making a finding that a comprehensive study is required by application of paragraph 19(b) of the *Comprehensive Study List Regulations* [SOR/94-638]. As I understand it, paragraph 19(b) requires a precise finding of fact that there will be a 35 percent increase in capacity by the issuance of a licence before a comprehensive study is necessary. The factual point was not addressed in argument by the respondents, but I am still left with a question as to whether the fact exists; I do not believe that anything turns on the point because, as will be seen for the reasons that follow, the AECB is bound to apply the provisions of *CEAA* with respect to the issuance of the licence, which in turn will require a determination respecting the application of the *Comprehensive Study List Regulations*. Thus, ICUCEC's argument on the application of paragraph 19(b) can be made at that time.

[23] However, subject to the findings in sections D, E, and F of these reasons below, I find that the issuance of the licence under review triggers at least an environmental assessment under paragraph 5(1)(d) of *CEAA*, and since an environmental assessment was not conducted before the licence issued, the AECB did not have jurisdiction to issue the licence.

En conséquence, la demanderesse affirme que la délivrance de la licence AECB-MFOL-170-0.5, en l'absence d'une étude approfondie visant le broyeur et l'IGR de JEB et l'installation d'extraction d'uranium, a contrevenu à l'article 13 de la *LCEE*.

101. La demanderesse affirme aussi que la CCEA a commis une erreur de droit lorsqu'elle a délivré la licence AECB-MFOL-170-0.5 sans d'abord soumettre le projet à un examen préalable environnemental ou à une étude approfondie ainsi que l'exige le paragraphe 11(2) de la *LCEE*. La CCEA a ignoré l'interdiction apparaissant au paragraphe 11(2) de la Loi, ainsi rédigé: «L'autorité responsable d'un projet ne peut exercer ses attributions à l'égard de celui-ci que si elle prend une décision aux termes des alinéas 20(1)a) ou 37(1)a). [Exposé des faits et du droit de la demanderesse, par. 85 à 101.]

[21] Je ne puis trouver aucune erreur dans l'argumentation juridique susmentionnée de l'ICUCEC.

[22] Cependant, s'il est vrai que la *LCEE* s'applique à la licence, j'hésite néanmoins à conclure qu'une étude approfondie est requise en application de l'alinéa 19b) du *Règlement sur la liste d'étude approfondie* [DORS/94-638]. D'après ce que je crois comprendre, l'alinéa 19b) requiert une conclusion factuelle précise selon laquelle la délivrance d'une licence doit entraîner une augmentation de 35 p. 100 de la capacité de production avant qu'une étude approfondie ne soit nécessaire. L'aspect factuel n'a pas été abordé par les défenderesses dans leur argumentation, mais je demeure dans l'incertitude sur l'existence de ce fait; je ne crois pas que rien en dépende parce que, comme je l'expliquerai dans les motifs qui suivent, la CCEA est tenue d'appliquer les dispositions de la *LCEE* à la délivrance de la licence, ce qui nécessitera alors une décision à propos de l'application du *Règlement sur la liste d'étude approfondie*. L'argument de l'ICUCEC concernant l'application de l'alinéa 19b) pourra donc être avancé à ce moment-là.

[23] Cependant, sous réserve des conclusions apparaissant dans les sections D, E et F des motifs ci-après, je suis d'avis que la délivrance de la licence qui nous concerne ici appelle à tout le moins une évaluation environnementale selon l'alinéa 5(1)d) de la *LCEE* et que, puisqu'il n'y a pas eu évaluation environnementale avant que la licence ne soit délivrée, la CCEA n'avait pas compétence pour délivrer la licence.

## D. The correct interpretation of section 74 of CEAA

## 1. The arguments

[24] CEAA came into force on January 19, 1995, and replaced EARPGO. Section 74 of CEAA sets out the relevant transitional provisions as follows:

74. (1) *The Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, approved by Order in Council P.C. 1984-2132 of June 21, 1984 and registered as SOR/84-467, shall continue to apply in respect of any proposal that prior to the coming into force of this section was referred to the Minister for public review and for which an Environmental Assessment Panel was established by the Minister pursuant to that Order.

(2) The Order referred to in subsection (1) shall continue to apply in respect of any proposal for which an environmental screening or initial assessment under that Order was commenced before the coming into force of this section, but where any such proposal is referred to the Minister for public review pursuant to section 20 of that Order, this Act shall thereupon apply and the Minister may refer the project to a mediator or a review panel in accordance with section 29.

(3) Where a proponent proposes to carry out, in whole or in part, a project for which an environmental screening or an initial assessment was conducted in accordance with the Order referred to in subsection (1), and

- (a) the project did not proceed after the assessment was completed,
- (b) in the case of a project that is in relation to a physical work, the proponent proposes an undertaking in relation to that work different from that proposed when the assessment was conducted,
- (c) the manner in which the project is to be carried out has subsequently changed, or
- (d) the renewal of a licence, permit, approval or other action under a prescribed provision is sought,

the responsible authority may use or permit the use of the environmental screening or initial assessment and the report thereon to whatever extent it is appropriate to do so for the purpose of complying with section 18 or 21.

(4) Where the construction or operation of a physical work or the carrying out of a physical activity was initiated before

## D. L'interprétation correcte de l'article 74 de la LCEE

## 1. Les arguments

[24] La LCEE, qui est entrée en vigueur le 19 janvier 1995, remplaçait le Décret sur les lignes directrices. L'article 74 de la LCEE énonce comme il suit les dispositions transitoires applicables:

74. (1) *Le Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* approuvé par le décret C.P. 1984-2132 du 21 juin 1984 et enregistré sous le numéro DORS/84-467 continue de s'appliquer aux examens publics qui y sont visés et pour lesquels les membres de la commission d'évaluation environnementale ont été nommés sous son régime avant l'entrée en vigueur du présent article.

(2) Le décret visé au paragraphe (1) continue de s'appliquer aux examens préalables ou aux évaluations initiales commencés sous son régime avant l'entrée en vigueur du présent article, jusqu'au moment où, le cas échéant, une proposition est soumise au ministre pour examen public aux termes de l'article 20 du décret, auquel cas la présente loi commence de s'appliquer et le ministre peut prendre une décision aux termes de l'article 29.

(3) Dans le cas où un promoteur propose la réalisation de tout ou partie d'un projet à l'égard duquel l'examen préalable ou l'évaluation initiale a été effectuée sous le régime du décret visé au paragraphe (1), l'autorité responsable peut utiliser le rapport de l'examen ou de l'évaluation, ou en permettre l'utilisation, dans la mesure appropriée pour l'observation des articles 18 ou 21 dans chacun des cas suivants:

- a) le projet n'a pas été réalisé après l'achèvement de l'évaluation;
- b) le promoteur d'un projet lié à un ouvrage en propose une réalisation différente de celle qui était proposée au moment de l'évaluation;
- c) les modalités de réalisation du projet sont nouvelles;
- d) la présentation d'une demande de renouvellement d'un permis, d'une licence, d'une autorisation ou d'une autre mesure en vertu d'une disposition désignée par règlement.

(4) Dans les cas où la construction ou l'exploitation d'un ouvrage ou la réalisation d'une activité concrète a été entamée

June 22, 1984, this Act shall not apply in respect of the issuance or renewal of a licence, permit, approval or other action under a prescribed provision in respect of the project unless the issuance or renewal entails a modification, decommissioning, abandonment or other alteration to the project, in whole or in part.

[25] The AECB and Cogema submit that the AECB was correct in its legal decision with respect to the issuance of the licence because the McClean Lake Project is not subject to the provisions of CEAA by operation of the transition provisions found in section 74 of CEAA; indeed, they submit that subsection 74(1) provides a complete defence to ICUCEC's challenge. The respondents argue that, in effect, subsection 74(1) applies in such a way as to make continuing environmental assessment under CEAA and its regulations unnecessary before licensing decisions are taken by the AECB with respect to the McClean Lake Project.

[26] As a practical matter, in its initial written argument in support of the present application, ICUCEC made no mention of the effect of section 74. In response, the respondents both raised the interpretation of section 74 as mentioned. As a result, ICUCEC was directed to reply to the respondents' arguments. The written and oral arguments with respect to section 74 run as follows.

a. ICUCEC's submissions in reply

[27] In reply to the raising of section 74 by the respondents, ICUCEC submits that the respondents have misinterpreted its meaning and have broadened its scope beyond its intended purpose. ICUCEC states that the aim of subsection 74(1) is to allow a panel appointed under EARPGO to continue its public review uninterrupted by the entry into force of CEAA. ICUCEC finds support for this submission in the French language version of subsection 74(1), which refers to "*examens publics*", i.e., public reviews, not the entire lifespan of a project itself.

avant le 22 juin 1984, la présente loi ne s'applique à la délivrance ou au renouvellement d'une licence, d'un permis, d'une autorisation ou à la prise d'une autre mesure en vertu d'une disposition désignée par règlement à l'égard du projet que si telle mesure entraîne la modification, la désaffectation ou la fermeture d'un ouvrage en tout ou en partie.

[25] La CCEA et Cogema font valoir que la décision de la CCEA était juridiquement valide en ce qui a trait à la délivrance de la licence parce que le Projet du lac McClean n'est pas soumis aux dispositions de la LCEE en raison des dispositions transitoires de l'article 74 de la LCEE; elles affirment en effet que le paragraphe 74(1) constitue un moyen de défense complet à l'égard de la contestation de l'ICUCEC. Les défenderesses soutiennent que le paragraphe 74(1) s'applique en effet d'une manière qui rend inutile une évaluation environnementale continue aux termes de la LCEE et de ses règlements, avant que la CCEA ne rende des décisions en matière de licences à propos du Projet du lac McClean.

[26] En réalité, dans son argumentation écrite initiale au soutien de la présente demande, l'ICUCEC ne faisait aucune mention de l'effet de l'article 74. Dans leur réponse, les défenderesses ont toutes deux soulevé l'interprétation de l'article 74 comme il est indiqué ci-dessus. En conséquence, l'ICUCEC a été invitée à répondre aux arguments des défenderesses. Les arguments écrits et oraux se rapportant à l'article 74 sont les suivants.

a. Réponse de l'ICUCEC

[27] En réponse aux arguments des défenderesses qui soulèvent l'article 74, l'ICUCEC fait valoir que les défenderesses ont mal interprété la signification de cet article et ont élargi sa portée au-delà de ce que voulait le législateur. L'ICUCEC affirme que l'objet du paragraphe 74(1) est de permettre à une commission nommée en vertu du Décret sur les lignes directrices de poursuivre son examen public sans que cet examen soit interrompu par l'entrée en vigueur de la LCEE. Au soutien de cette proposition, l'ICUCEC invoque la version française du paragraphe 74(1), qui parle d'«examens publics», et non de la durée totale d'un projet.

[28] ICUCEC submits that the English language version is ambiguous and that this ambiguity is resolved by reference to the French version.

[29] ICUCEC also argues that transitional provisions are by nature temporary and have a limited application, otherwise an absurd result would occur where the EARPGO scheme, which was repealed by CEEA, would apply through the operating lifespan of the McClean Lake Project. ICUCEC submits that Parliament could not have intended for EARPGO to apply for an additional 20 to 40 years.

b. Respondents' submission in sur-reply

[30] The AECB submits that the legislative purpose of the transitional provisions was to avoid duplicative environmental assessments and that this specific intent is expressed in sections 4 [as am. by S.C. 1994, c. 46, s. 1] and 5 of CEEA.

[31] The AECB also points to this Court's decision in *Société pour vaincre la pollution v. Canada (Minister of the Environment)* (1996), 136 D.L.R. (4th) 747 (F.C.T.D.) where at page 753, Justice Reed comments that EARPGO "continues to apply in cases where public review panels have been established before the coming into force of [CEEA]".

[32] The AECB submits that the wording of the French language version must be reconciled with the English language of the section, the object of section 74, and the legislation as a whole in keeping with the approach of the Supreme Court of Canada in *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721, at pages 777-778 for interpreting bilingual federal legislation.

[33] Cogema's submissions also rely on the purpose of the transitional provisions and CEEA as a whole. Cogema submits that the English language version of subsection 74(1) is not ambiguous, and when read in context the meaning is readily ascertainable.

[28] L'ICUCEC affirme que la version anglaise est ambiguë et que cette ambiguïté est dissipée par référence à la version française.

[29] L'ICUCEC soutient aussi que les dispositions transitoires sont de nature temporaire et qu'elles ont une application restreinte, sans quoi on se trouverait devant le résultat absurde où le régime du Décret sur les lignes directrices, qui a été abrogé par la LCEE, s'appliquerait tout au long de la durée d'exploitation du Projet du lac McClean. Selon l'ICUCEC, le législateur fédéral ne voulait sûrement pas que le Décret sur les lignes directrices s'applique pendant encore 20 ou 40 ans.

b. Réplique des défenderesses

[30] Selon la CCEA, l'objet des dispositions transitoires était d'éviter des évaluations environnementales répétitives, et cette intention spécifique est exprimée dans les articles 4 [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 19; 1994, ch. 46, art. 1] et 5 de la LCEE.

[31] La CCEA signale aussi le jugement rendu par la Cour dans l'affaire *Société pour vaincre la pollution c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (1996), 136 D.L.R. (4th) 747 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.). À la page 753 de ce jugement, le juge Reed mentionne que «les lignes directrices continuent de s'appliquer aux cas dans lesquels la commission d'examen public a été constituée avant l'entrée en vigueur de la [LCEE]».

[32] Selon la CCEA, le texte de la version française doit être concilié avec celui de la version anglaise, avec l'objet de l'article 74 et avec le texte législatif tout entier, en accord avec l'approche adoptée par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, aux pages 777 et 778, pour l'interprétation des lois fédérales bilingues.

[33] Dans ses arguments, Cogema s'appuie également sur l'objet des dispositions transitoires et sur l'ensemble de la LCEE. D'après elle, la version anglaise du paragraphe 74(1) n'est pas ambiguë et, lorsqu'il est lu dans son contexte, sa signification apparaît d'emblée.

[34] Cogema also argues that the acceptance of ICUCEC's argument would result in "serious anomalies" which could not have been intended as follows:

For example, if an EARPGO panel reported even a single day after *CEAA* came into force, a full *CEAA* environmental assessment would have to be conducted before any of the powers or duties referred to in s. 5 of *CEAA* could be exercised. That would result in an enormous waste of effort and resources. Section 74(1) was enacted to obviate that sort of duplication by providing, in effect, that a *CEAA* environmental assessment is not required in relation to a proposal which had been subjected to an EARPGO assessment by an environmental assessment panel.

On ICUCEC's reading of *CEAA*, there would have been no practical reason for an EARPGO panel to complete an environmental assessment after the enactment of *CEAA*. The report would have been immediately overtaken by the need for a *CEAA*-based assessment. That makes little sense. The better view is that Parliament intended that EARPGO environmental assessments underway when *CEAA* came into force should be completed, not just for the sake of completing them, but so that their substantive results could be applied on an ongoing basis in relation to the projects which have been reviewed. [Sur-reply of the respondent Cogema, paras. 6 - 7.]

[35] Both respondents submit that any changes that have arisen in the McClean Lake Project have not transformed it into a new project requiring a new environmental assessment. Indeed, the record indicates that the subject-matter of the licence under review, being the operation of the JEB mill and the TMF, was considered by the EARPGO panel.

[36] With respect to the relationship between the environmental and regulatory schemes, the respondents argue that environmental assessments occur as early as possible in the planning stages of a project, and as projects move into the construction phase, design evolution occurs to respond to the findings of an assessment panel and/or the environmental concerns of a regulator such as the AECB. That is, the two schemes work together to ensure environmental protection.

[34] Cogema soutient aussi que, si l'on accepte l'argument de l'ICUCEC, il en résultera les «graves anomalies» suivantes, qui ne peuvent avoir été voulues:

[TRADUCTION] Par exemple, si une commission instituée en vertu du *Décret sur les lignes directrices* (le Décret) avait présenté son rapport le lendemain de l'entrée en vigueur de la *LCEE*, une pleine évaluation environnementale aurait dû être menée selon la *LCEE* avant que l'une quelconque des attributions mentionnées dans l'art. 5 de la *LCEE* n'ait pu être exercée. Il en résulterait un gaspillage considérable d'efforts et de ressources. Le paragraphe 74(1) a été édicté pour éviter ce genre de double emploi, en prévoyant effectivement qu'une évaluation environnementale selon la *LCEE* n'est pas requise pour une proposition à l'égard de laquelle une commission d'évaluation environnementale avait effectué une évaluation aux termes du Décret.

Si on lit la *LCEE* comme le voudrait l'ICUCEC, il n'y aurait eu aucune raison pratique pour une commission instituée en vertu du Décret d'effectuer une évaluation environnementale après l'entrée en vigueur de la *LCEE*. Le rapport aurait été immédiatement dépassé par la nécessité d'une évaluation fondée sur la *LCEE*. Cela n'est guère logique. Il est plus raisonnable de croire que le législateur fédéral voulait que les évaluations environnementales entreprises en vertu du Décret et en cours au moment de l'entrée en vigueur de la *LCEE* soient achevées, et pas seulement pour le plaisir de les achever, mais pour que leurs résultats réels puissent être appliqués d'une manière permanente aux projets qui ont été examinés. [Réplique de la défenderesse Cogema, par. 6 et 7.]

[35] Selon les deux défenderesses, les modifications qui sont survenues dans le Projet du lac McClean ne l'ont pas transformé en un projet nouveau nécessitant une nouvelle évaluation environnementale. Le dossier révèle d'ailleurs que l'objet de la licence dont il s'agit ici, c'est-à-dire l'exploitation du broyeur et de l'IGR de JEB, a été examiné par la commission instituée en vertu du Décret sur les lignes directrices.

[36] S'agissant de la relation entre le régime environnemental et le régime réglementaire, les défenderesses font valoir que les évaluations environnementales se déroulent aussitôt que possible aux stades de la planification d'un projet, et à mesure que les projets passent à l'étape de la construction, leur conception évolue afin qu'ils répondent aux conclusions d'une commission d'évaluation et/ou aux préoccupations environnementales d'un organe de régulation tel que la CCEA. Plus exactement, les deux

[37] Thus, the respondents argue that, since the panel assessment under EARPGO and the regulatory decision making of the AECB have worked together with respect to the McClean Lake Project, there is no reason for a CEEA review.

## 2. Conclusion

[38] In my opinion, there is nothing ambiguous about the plain wording of the English version of subsection 74(1), and there is no meaningful difference between the English and French versions. I find there is absolutely nothing in the wording of section 74 to support the interpretation that proposals begun under EARPGO are grandfathered from the application of CEEA.

[39] In my opinion, the interpretation of section 74 must be limited to its stated purpose, that is, to supply an orderly transition from the application of one environmental protection regime (EARPGO) to the application of another (CEEA) with respect to a given ongoing project. A primary objective evident in section 74 is to ensure that environmental assessment work started under the forerunner regime is not lost in the application of its successor regime.

[40] With respect to the AECB's reliance on the decision in *Société pour vaincre la pollution*, I am unable to find that Justice Reed's comment quoted above goes far enough to provide useful guidance with respect to the interpretation of section 74 in the fact situation of the present case.

[41] I am also not assisted, as Cogema argues, by the fact that in *Société pour vaincre la pollution* Justice Reed refused to exercise her discretion to require a CEEA assessment to be done based on her view that there is no meaningful difference between an assessment review conducted under EARPGO and one under CEEA. As I state below in section I of these reasons, the legal obligation on the AECB is the factor that drives the result in favour of ICUCEC.

régimes se conjuguent pour assurer la protection de l'environnement.

[37] Les défenderesses soutiennent donc que, puisque l'évaluation par une commission instituée en vertu du Décret sur les lignes directrices, puis la décision administrative de la CCEA, se sont conjuguées à l'égard du Projet du lac McClean, un examen selon la LCEE n'est pas justifié.

## 2. Conclusion

[38] À mon avis, il n'y a rien d'ambigu dans le texte de la version anglaise du paragraphe 74(1), et il n'y a aucune différence véritable entre la version anglaise et la version française. Je crois qu'il n'y a absolument rien dans le texte de l'article 74 qui permette d'affirmer que des propositions commencées en vertu du Décret sur les lignes directrices sont soustraites à l'application de la LCEE.

[39] À mon avis, l'interprétation de l'article 74 doit se limiter à son objet déclaré, c'est-à-dire assurer une transition ordonnée entre l'application d'un régime de protection environnementale (le Décret sur les lignes directrices) et l'application d'un autre régime (la LCEE) au regard d'un projet donné. Un objectif premier évident de l'article 74 est de faire en sorte que le travail d'évaluation environnementale commencé selon le régime antérieur ne soit pas perdu dans l'application du régime qui lui succède.

[40] S'agissant de l'importance accordée par la CCEA au jugement *Société pour vaincre la pollution*, il m'est impossible d'affirmer que les propos susmentionnés du juge Reed vont assez loin pour offrir des indications utiles concernant l'interprétation de l'article 74 en ce qui concerne la présente affaire.

[41] Contrairement à ce que soutient Cogema, je ne suis pas non plus aidé par le fait que, dans le jugement *Société pour vaincre la pollution*, le juge Reed a refusé d'exercer son pouvoir discrétionnaire d'exiger qu'une évaluation selon la LCEE soit effectuée au motif que selon elle, il n'y avait pas de réelle différence entre une évaluation effectuée selon le Décret sur les lignes directrices et une évaluation effectuée selon la LCEE. Comme je l'indique ci-dessous dans la section I des

[42] I interpret section 74 as follows:

By subsection 74(1), where a proposal has been referred to the Minister, and a panel has been appointed under EARPGO prior to CEAA coming into force, the panel is to go ahead and complete its work under EARPGO even though CEAA is in effect. It is important to note in this respect that there is no mention in the transition provision about what is to occur after the panel completes its work. In my opinion, since CEAA is in effect at that time, CEAA applies.

By subsection 74(2), where for a proposal only an environmental screening or initial assessment under EARPGO was started prior to CEAA coming into force, the provisions of EARPGO continue to apply, and CEAA is not engaged unless the proposal is referred to the Minister for public review under EARPGO; and from then on, the provisions of CEAA apply.

By subsection 74(3), where, for a proposal only, an environmental screening or initial assessment under EARPGO was started prior to CEAA coming into force, the provisions of EARPGO continue to apply, and CEAA is not engaged unless the proposal qualifies as a "project" under CEAA and there exists any one or more of three conditions: there has been a delay in proceeding with the proposal/project; there is an important change in the proposal/project; or a permission granted is to be renewed. Where CEAA is engaged by operation of subsection 74(3), the screening or assessment conducted under EARPGO can still be used as considered appropriate.

By subsection 74(4), for certain work in progress before June 22, 1984, and a permission is needed, or a permis-

présents motifs, l'obligation juridique de la CCEA est le facteur qui milite en faveur de la position avancée par l'ICUCEC.

[42] J'interprète ainsi l'article 74:

Selon le paragraphe 74(1), lorsqu'une proposition a été soumise au ministre et qu'une commission a été nommée en vertu du Décret sur les lignes directrices avant l'entrée en vigueur de la LCEE, la commission doit aller de l'avant et effectuer son travail selon le Décret, même si la LCEE est en vigueur. Il importe de noter à cet égard que les dispositions transitoires n'indiquent nulle part ce qui arrive après que la commission a rempli son mandat. À mon avis, puisque la LCEE est en vigueur à ce moment-là, c'est la LCEE qui est applicable.

Selon le paragraphe 74(2), lorsque, pour une proposition, seul un examen préalable ou une évaluation initiale selon le Décret sur les lignes directrices a été commencé avant l'entrée en vigueur de la LCEE, les dispositions du Décret continuent de s'appliquer, et la LCEE n'entre pas en ligne de compte à moins que la proposition ne soit renvoyée au ministre pour examen public selon le Décret; et, à partir de là, les dispositions de la LCEE sont applicables.

Selon le paragraphe 74(3), lorsque, pour une proposition, seul un examen préalable ou une évaluation initiale selon le Décret a été commencé avant l'entrée en vigueur de la LCEE, les dispositions du Décret demeurent applicables, et la LCEE n'entre pas en ligne de compte à moins que la proposition ne constitue un «projet» selon la LCEE et qu'au moins l'une des trois conditions suivantes ne soit remplie: il y a eu retard dans la mise en route de la proposition ou du projet; il y a une modification importante de la proposition ou du projet; ou une autorisation accordée doit être renouvelée. Lorsque la LCEE doit entrer en ligne de compte par l'effet du paragraphe 74(3), l'examen préalable ou l'évaluation effectuée en vertu du Décret peut quand même être utilisé si les circonstances le justifient.

Selon le paragraphe 74(4), pour certains travaux en cours avant le 22 juin 1984, si une autorisation est

sion already granted is to be renewed, CEAA is not engaged unless certain conditions apply.

[43] ICUCEC does not argue that subsection 74(3) applies in the present case. Subsection 74(4) does not apply in the present case.

[44] In my opinion, the theoretical “serious anomalies” argument posed by Cogema as cited above can be easily answered by a reasonable and practical approach to taking and judging action in the transitional phase. For example, the obligation of a responsible authority to see that a comprehensive environmental assessment is conducted with respect to a licence to issue just after a panel report is issued can be met by conducting the required assessment using the evidence and opinion then current and adding to it as needed for old or new issues concerning a project under consideration.

[45] Therefore, as I reject the respondents’ argument with respect to the correct interpretation of section 74 and essentially accept that of ICUCEC, I find there is no reason on the interpretation of section 74 not to require the application of CEAA to the issuance of the licence under review.

E. The correct interpretation of the definition of “project” in subsection 2(1) of CEAA

[46] Cogema argues that CEAA does not apply to the McClean Lake Project because it is not a “project” within the meaning of CEAA and, thus, is not subject to CEAA environmental review. To advance this argument, Cogema relies on the decision of Justice Richard (as he then was) in *Tsawwassen Indian Band v. Canada (Minister of Finance)* (1998), 27 C.E.L.R. (N.S.) 177 (F.C.T.D.); confirmed on appeal (2001), 37 C.E.L.R. (N.S.) 182 (F.C.A.).

[47] In *Tsawwassen*, an application was brought to judicially review a decision with respect to a container

nécessaire ou si une autorisation déjà accordée doit être renouvelée, la LCEE n’entre pas en ligne de compte à moins que certaines conditions ne soient remplies.

[43] L’ICUCEC ne prétend pas ici que le paragraphe 74(3) est applicable. Le paragraphe 74(4) n’est pas applicable ici.

[44] À mon avis, on peut répondre facilement à l’argument théorique des «graves anomalies» avancé par Cogema ainsi qu’on l’a vu précédemment par une approche raisonnable et pratique en ce qui a trait à la prise de mesures et au jugement de mesures durant la phase transitoire. Ainsi, en ce qui concerne l’obligation d’une autorité responsable de veiller à ce qu’une évaluation environnementale approfondie soit effectuée à l’égard d’une licence devant être délivrée juste après la remise du rapport de la commission, l’autorité responsable peut, pour remplir cette obligation, effectuer l’évaluation requise en se servant des preuves et avis alors existants et en les complétant au besoin pour tenir compte d’aspects anciens ou nouveaux se rapportant à un projet en cours d’examen.

[45] Par conséquent, puisque je rejette l’argument des défenderesses se rapportant à la manière dont il convient d’interpréter l’article 74, et puisque j’accepte essentiellement celle de l’ICUCEC, j’estime que, vu l’interprétation de l’article 74, il n’y a aucune raison de ne pas exiger l’application de la LCEE à la délivrance de la licence dont il s’agit ici.

E. La bonne interprétation du mot «projet», au paragraphe 2(1) de la LCEE

[46] Cogema soutient que la LCEE n’est pas applicable au Projet du lac McClean parce qu’il ne s’agit pas d’un «projet» au sens de la LCEE et parce qu’il n’est donc pas soumis à un examen environnemental selon la LCEE. Au soutien de cet argument, Cogema invoque le jugement du juge Richard (tel était alors son titre) dans l’affaire *Bande indienne Tsawwassen c. Canada (Ministre des Finances)* (1998), 27 C.E.L.R. (N.S.) 177 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); confirmée en appel (2001), 37 C.E.L.R. (N.S.) 182 (C.A.F.).

[47] Dans l’affaire *Tsawwassen*, la bande indienne demandait le contrôle judiciaire d’une décision se

terminal project then well under construction, with the objective of compelling an environmental assessment under CEAA. The threshold question for determination was whether the container terminal project was a “project” subject to the provisions of CEAA. In agreeing with Justice Richard’s conclusion that it was not, at paragraph 9, the Appeal Division placed stress on the word “proposed” in the definition of “project” in subsection 2(1) of CEAA as follows:

2. (1) . . .

“project” means

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

[48] As a result, the Appeal Division agreed that, since environmental assessments must be done only of proposed construction which is still in the planning stages, the container terminal project was not a “project” within CEAA because construction was well under way.

[49] I find that *Tsawwassen* is readily distinguishable on the facts of the present case. The present case deals, not with “proposed construction”, but the “proposed operation” of the JEB mill and TMF. As the arguments of both respondents set out, the McClean Lake Project has progressed in stages since construction began in 1994. In the time period under consideration in the present case, by licence AECB-MFOL-170-0.4, on March 26, 1999, approval was given for the construction of the TMF and associated tailings and water handling systems. Approval for the operation of the JEB mill and the TMF was delayed until June 21, 1999 with the issuance of the licence under review.

[50] Thus, the most important feature which distinguishes the present situation from that considered in *Tsawwassen* is that, in the staged mining project in the present situation, progress from one stage to another is subject to licensing approval. That is, each stage of the project is, in fact and in law, a new “project” as that

rapportant à un terminal de conteneurs dont la construction était alors bien avancée, afin de forcer l’accomplissement d’une évaluation environnementale selon la LCEE. Il s’agissait de savoir si le terminal de conteneurs était un «projet» soumis aux dispositions de la LCEE. Souscrivant à la conclusion du juge Richard selon laquelle il ne s’agissait pas d’un «projet», la Section d’appel, au paragraphe 9 de ses motifs, a souligné l’importance du mot «proposition» dans la définition de «projet», au paragraphe 2(1) [mod. par L.C. 1993, ch. 34, art. 18] de la LCEE:

2. (1) [. . .]

«projet» Réalisation—y compris l’exploitation, la modification, la désaffectation ou la fermeture—d’un ouvrage, ou proposition d’exercice d’une activité concrète, [. . .]

[48] En conséquence, la Section d’appel a reconnu que, puisque les évaluations environnementales devaient être effectuées uniquement à l’égard d’une proposition qui est encore au stade de la planification, le terminal de conteneurs n’était pas un «projet» au sens de la LCEE parce que la construction était déjà bien avancée.

[49] À mon avis, le jugement *Tsawwassen* ne peut être assimilé d’emblée à la présente espèce. Nous avons ici affaire non pas à une «proposition», mais à l’exploitation projetée du broyeur et de l’IGR de JEB. Comme l’indiquent les arguments des deux défenderesses, le Projet du lac McClean a progressé par étapes depuis que la construction a débuté en 1994. Durant la période qui nous intéresse ici, l’approbation conférée par la licence AECB-MFOL-170-0.4, le 26 mars 1999 se rapportait à la construction de l’IGR et des systèmes connexes de traitement des eaux et des résidus. L’approbation de l’exploitation du broyeur et de l’IGR de JEB n’a été donnée que le 21 juin 1999, avec la délivrance de la licence dont il s’agit ici.

[50] L’aspect le plus important donc qui distingue la présente affaire de l’affaire *Tsawwassen* est que la présente affaire concerne un projet minier par étapes, dont le passage d’une étape à une autre est soumis à autorisation. Plus précisément, chaque étape du projet est, en fait et en droit, un nouveau «projet», selon la

term is defined in subsection 2(1) of CEAA, which by paragraph 5(1)(d), requires an environmental assessment before a licence is issued.

[51] Therefore, I dismiss Cogema's "not a project" argument.

#### F. The application of exclusion provisions

[52] Section 2 of Schedule 1 of the *Exclusion List Regulations*, SOR/94-639 provides an exemption from the assessment requirements of CEAA on the following conditions:

2. The proposed operation of an existing physical work that is the same as an operation for which an environmental assessment has been previously conducted under either the *Canadian Environmental Assessment Act* or the *Environmental Assessment Review Process Guidelines Order* where:

(a) as a result of the assessment, the environmental effects have been determined to be insignificant taking into account the implementation of mitigation measures, if any; and

(b) the mitigation measures and follow-up program, if any, have been substantially implemented.

[53] In its reply argument with respect to the interpretation of section 74 (paragraph 14), ICUCEC states the alternative argument that the McClean Lake Project JEB mill and the TMF is not the same "proposal" that was reviewed by the appointed EARPGO panel in 1992-1993 because of significant changes, and, therefore, does not fall within the ambit of subsection 74(1). To support this argument, a good deal of technical evidence is cited. This argument caused both respondents to as well argue substantive technical detail to counter it.

[54] However, during the course of the oral hearing, ICUCEC stated that, in reaching a decision, I should consider the argument at paragraph 14 only for the purpose of determining that there can be no exemption from the assessment requirements of CEAA by application of section 2 of the *Exclusion List Regulations*. Cogema presents the opposite argument.

définition donnée à ce mot par le paragraphe 2(1) de la LCEE, un projet qui, selon l'alinéa 5(1)d), requiert une évaluation environnementale avant qu'une licence ne soit délivrée.

[51] Je rejette par conséquent l'argument de Cogema selon lequel il n'y a «pas de projet».

#### F. L'application des dispositions d'exclusion

[52] L'article 2 de la partie 1 de l'annexe 1 du *Règlement sur la liste d'exclusion*, DORS/94-639, prévoit une dispense d'application des exigences d'évaluation de la LCEE aux conditions suivantes:

2. Projet d'exploitation d'un ouvrage existant qui est identique à une exploitation qui a fait l'objet d'une évaluation environnementale aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ou du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, lorsque:

a) d'une part, à la suite de l'évaluation, les effets environnementaux ont été jugés sans importance, compte tenu de l'application des mesures d'atténuation, le cas échéant;

b) d'autre part, les mesures d'atténuation et le programme de suivi, le cas échéant, ont en grande partie été appliqués.

[53] Dans sa réplique se rapportant à l'interprétation de l'article 74 (paragraphe 14), l'ICUCEC expose l'argument subsidiaire selon lequel le broyeur et l'IGR de JEB du Projet du lac McClean ne sont pas la même «proposition» que celle qui a été examinée en 1992-1993 par la commission nommée en vertu du Décret sur les lignes directrices, et cela en raison de changements importants, et donc qu'ils n'entrent pas dans le champ du paragraphe 74(1). Au soutien de cet argument, l'ICUCEC avance une abondante preuve technique. Cet argument a conduit les deux défenderesses à faire valoir elles aussi d'importants détails techniques à son encontre.

[54] Cependant, au cours de l'audience, l'ICUCEC a indiqué que, avant de rendre une décision, je ne devrais tenir compte de l'argument exposé au paragraphe 14 que pour dire qu'il ne peut y avoir, par application de l'article 2 du *Règlement sur la liste d'exclusion*, de dispense d'application des exigences d'évaluation prévues par la LCEE. Cogema fait valoir l'argument opposé.

[55] In sur-reply, Cogema advances the argument that, indeed, the requirements of section 2 have been met by citing the facts that the application for the licence under review concerns the operation of a physical work which is the same as that considered by the EARPGO assessment panel, “the environmental effects of the operation of the facility had been determined to be insignificant”, and mitigation measures and follow-up programs had been substantially implemented (paragraphs 43-44).

[56] Cogema cites the following statement as the determination with respect to the environmental effects:

The Board’s staff concludes that if the facility adheres to the operating procedures and limits prescribed in the licensing documents, there should be no long-term significant environmental impacts. . . . It was also concluded that the partially-filled facility with the placement of McClean Lake tailings only, would not have this impact so the JEB TMF could be operated in the short term without causing significant long-term environmental impact. [Board member document 99-53, certified documents, p.1084.]

[57] I have two concerns about Cogema’s argument. First, section 2 of Schedule 1 of the *Exclusion List Regulations* requires a determination that environmental effects are insignificant: that is, on the evidence this conclusion has been reached. The statement just quoted does not say that; it projects that in the future this determination will be made.

[58] I agree with Cogema’s sur-reply argument, supported by the AECB, that I should not engage in “a review of the quality of the science conducted by the AECB and the Panel” (paragraph 24), and that a determination under section 2, Schedule I is the responsibility of AECB (paragraph 40). My second concern is that I cannot find that a determination with respect to section 2, Schedule I of the *Exclusion List Regulations* has been made which would allow a judicial review on a standard to be determined.

[59] As a result, since the application of section 2, Schedule I has not been determined, I find that there is no ground to conclude that section 2, Schedule I is

[55] En contre-réplique, Cogema avance l’argument selon lequel les exigences de l’article 2 sont effectivement remplies, en invoquant les faits suivants: la demande portant sur la licence contestée concerne l’exploitation d’un ouvrage existant qui est identique à l’exploitation examinée par la commission instituée en vertu du Décret sur les lignes directrices, «les effets environnementaux de l’exploitation de l’installation avaient été jugés négligeables», et des mesures d’atténuation ainsi que des programmes de suivi avaient été largement mis en application (paragraphes 43 et 44).

[56] Cogema cite le passage suivant à titre de conclusion se rapportant aux effets environnementaux:

[TRADUCTION] Le personnel de la CCEA arrive à la conclusion que, si l’installation respecte les procédures et limites d’exploitation indiquées dans la licence, il ne devrait pas y avoir d’effets environnementaux importants à long terme [. . .] Il a également conclu que l’installation partiellement comblée par le placement des seuls rejets du lac McClean n’aurait pas de tels effets, de telle sorte que l’IGR de JEB pourrait être exploitée sur le court terme sans causer d’importants effets environnementaux à long terme. [Document 99-53 de la CCEA, documents certifiés, p. 1084.]

[57] J’ai deux inquiétudes à propos de l’argument de Cogema. D’abord, selon l’article 2 du *Règlement sur la liste d’exclusion*, les effets environnementaux doivent être jugés sans importance: c’est-à-dire que, au vu de la preuve, cette conclusion a été tirée. L’extrait qui vient d’être cité ne dit pas cela; il prédit que, dans l’avenir, cette conclusion sera tirée.

[58] Je souscris à la contre-réplique de Cogema, appuyée par la CCEA, selon laquelle je devrais m’abstenir d’entreprendre «un examen de la qualité du travail scientifique effectué par la CCEA et la commission» (paragraphe 24), et selon laquelle il appartient à la CCEA de prendre la décision prévue par l’article 2 (paragraphe 40). Ma deuxième inquiétude est que je ne puis dire qu’une décision a été prise au regard de l’article 2 du *Règlement sur la liste d’exclusion* et que cette décision autoriserait un contrôle judiciaire selon une norme à déterminer.

[59] En conséquence, puisque l’application de l’article 2 n’a pas été déterminée, je suis d’avis qu’il n’y a pas lieu de conclure que l’article 2 a pour effet de

engaged to exclude the project from the application of CEAA.

#### G. The precautionary principle

[60] In its memorandum of fact and law, ICUCEC raises the application of the precautionary principle of international environmental law to the issuance of the licence. During the course of the oral hearing, I agreed with the respondents' objection that, since the principle was not cited as a ground of judicial review in the notice of application, it cannot be argued.

#### H. Arguments against the application of discretion to quash the licence

[61] Thus, having found no impediment to the application of CEAA, as provisionally addressed at the end of section C of these reasons above, I conclusively find that the issuance of the licence under review triggers at least an environmental assessment under paragraph 5(1)(d) of CEAA, and since an environmental assessment was not conducted before the licence issued, the AECB did not have jurisdiction to issue the licence.

[62] Nevertheless, two arguments have been made by Cogema that I should not exercise my discretion to quash the licence as requested by the ICUCEC.

##### 1. Delay

[63] Cogema argues that I should not grant relief in the present case on the basis of the following principle:

Where an applicant is guilty of unreasonable delay in bringing his [*sic*] application before court, he may find the remedy barred to him. This is especially true where the delay would result in hardship or prejudice to the public interest or to third parties who have acted in good faith on the strength of the delegate's apparently valid decision (Jones and de Villars, *Principles of Administrative Law* (3rd ed.) at 583).

[64] Cogema says that ICUCEC was alert to the arguments it is advancing for a considerable time before it commenced the application in the present case. As a

soustraire le projet à l'application de la LCEE.

#### G. Le principe de précaution

[60] Dans son exposé des faits et du droit, l'ICUCEC demande l'application du principe de précaution, un principe du droit international de l'environnement, à la délivrance de la licence. Au cours de l'audience, j'ai fait droit à l'opposition des défenderesses pour qui, puisque le principe n'a pas été invoqué comme grief de contrôle judiciaire dans l'avis de demande, il ne peut être plaidé.

#### H. Arguments à l'encontre de l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'annuler la licence

[61] Comme je n'ai trouvé aucun obstacle à l'application de la LCEE, conclusion à laquelle j'étais provisoirement arrivé à la fin de la section C ci-dessus des présents motifs, j'arrive donc à la conclusion décisive selon laquelle la délivrance de la licence appelle à tout le moins une évaluation environnementale selon l'alinéa 5(1)d) de la LCEE et, puisqu'il n'y a pas eu évaluation environnementale avant que la licence ne soit délivrée, la CCEA n'avait pas compétence pour délivrer la licence.

[62] Néanmoins, deux arguments ont été avancés par Cogema, qui prétend que je ne devrais pas exercer mon pouvoir discrétionnaire d'annuler la licence ainsi que le demande l'ICUCEC.

##### 1. Délai

[63] Cogema fait valoir que je ne devrais pas accorder un redressement dans cette affaire, en raison du principe suivant:

[TRADUCTION] Lorsqu'un demandeur a laissé s'écouler un délai excessif dans la présentation de sa demande au tribunal, il s'expose à une fin de non-recevoir. Cela est particulièrement vrai lorsque le délai risque de causer un inconvénient ou un préjudice à l'intérêt public ou à des tiers qui ont agi de bonne foi en se fondant sur la décision apparemment valide du délégué (Jones et de Villars, *Principles of Administrative Law* (3<sup>e</sup> éd.), p. 583).

[64] Selon Cogema, l'ICUCEC était sensibilisée depuis un temps considérable aux arguments qu'elle avance, avant même qu'elle n'introduise sa demande de

result, it is argued that it is inappropriate and unfair for ICUCEC to delay its legal challenge to the licensing of the McClean Lake Project until Cogema has fully constructed the facilities in issue.

[65] In answer to this submission, I accept the reasons offered by ICUCEC that it made early objections to the issuance of the licence in the best way it knew how. There is no doubt on the record that the AECB was alerted well in advance of the issuance of the licence that there was a legal issue outstanding concerning its jurisdiction to do so. Indeed, the AECB's letter of February 4, 1999 cited above is evidence of this. In addition, with respect to hearings regarding the licence held in Ottawa on April 22 and June 17, 1999, on April 16 the following written submission was made by Mr. Phillip Penna:

In other words, we are looking at a significantly different project than what has been reviewed during the environmental assessment process. The "one project-one assessment" no longer applies. Before an operational licence is approved, we demand that a comprehensive study under the *Canadian Environmental Assessment Act* be undertaken to review the new "site specific" design of the JEB Pit. (Certified document, Vol. VI, p.1150.)

[66] I also accept ICUCEC's explanation that, after the issuance of operating licence AECB-MFOL-170-0.4 to permit the construction of the TMF and associated tailings and water handling systems, there was a reasonable expectation that the licence to operate under review might not be issued in the staged decision-making process adopted. Thus, it is understandable that action was not instituted until the licence was issued.

[67] After the licence was issued despite the contention voiced, and after the present application was filed in July 1999, Cogema proceeded as it was authorized to do. At the oral hearing I confirmed that ICUCEC did not apply for an injunction to stop the work authorized by the licence until the present application could be finally determined. The respondents did not seriously argue that the ICUCEC was at fault for not doing so.

contrôle judiciaire. En conséquence, Cogema soutient qu'il est dommageable et injuste de la part de l'ICUCEC de différer sa contestation juridique de l'autorisation du Projet du lac McClean jusqu'à ce que Cogema ait entièrement construit les installations en question.

[65] En réponse à cet argument, j'accepte les raisons invoquées par l'ICUCEC qui affirme qu'elle s'est opposée rapidement à la délivrance de la licence, selon le meilleur moyen dont elle avait connaissance. Il ne fait aucun doute, au vu du dossier, que la CCEA fut informée bien avant la délivrance de la licence que sa compétence en la matière n'était pas tout à fait claire sur le plan juridique. La lettre de la CCEA du 4 février 1999 citée plus haut en est d'ailleurs la preuve. Au surplus, s'agissant des audiences concernant la licence, qui ont eu lieu à Ottawa le 22 avril et le 17 juin 1999, la communication écrite suivante fut faite le 16 avril par M. Phillip Penna:

[TRADUCTION] Autrement dit, nous sommes devant un projet nettement différent de celui qui a été examiné durant le processus d'évaluation environnementale. Le principe «un projet—une évaluation» n'est plus applicable. Avant qu'une licence d'exploitation ne soit approuvée, nous exigeons que soit entreprise une étude approfondie prévue par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, afin d'examiner la nouvelle conception de l'emplacement de la mine JEB. [Documents certifiés, vol. VI, p. 1150.]

[66] J'accepte aussi l'explication de l'ICUCEC selon laquelle, après la délivrance de la licence d'exploitation AECB-MFOL-170-0.4, qui autorisait la construction de l'IGR et des systèmes connexes de traitement des eaux et des rejets, on pouvait raisonnablement croire que la licence en question ne serait sans doute pas délivrée dans le processus décisionnel par étapes qui avait été adopté. Il est donc compréhensible que des mesures n'aient pas été prises jusqu'à la délivrance de la licence.

[67] Après que la licence fut délivrée en dépit des arguments exprimés, et après que la présente demande fut déposée en juillet 1999, Cogema alla de l'avant comme elle était autorisée à le faire. Durant l'audience, j'ai confirmé que l'ICUCEC n'avait pas demandé une injonction visant à faire cesser les travaux autorisés par la licence jusqu'à ce que la présente demande soit finalement jugée. Les défenderesses n'ont pas sérieusement soutenu que l'ICUCEC ait eu tort de ne pas le faire.

[68] I can find no blame to lay against ICUCEC. The AECB knew that there was a legal question outstanding with respect to the application of CEAA, it made a determination on this question before the issuance of the licence which I have found is wrong in law, and, in my opinion, it is not now open to it to complain that it is being held accountable.

## 2. Economic harm and the public interest

[69] On Cogema's oral and written arguments, I understand that to quash the licence under review will seriously impair operations of the McClean Lake Project, and impose significant immediate human and economic costs.

[70] Indeed, since the issuance of the licence, the JEB mill and TMF have been in operation with significant progress being accomplished. It is an agreed fact that, at its board meeting of November 4, 1999, the AECB approved the issuance of Mining Facility Operating Licence AECB-MFOL-170-0.6 which amended the licence under review in the present application. Licence 170-0.6 authorizes Cogema to mine the SUE open pits and to process the ore at the JEB mill. In the course of oral argument, counsel for the AECB agreed that, if the licence under review is not valid, then neither is licence 170-0.6.

[71] Thus, quashing the licence will result in significant immediate term consequences. However, I accept ICUCEC's argument that, to not allow the application of CEAA to run its course with respect to the issuance of the licence, would be to curb much needed public scrutiny of a highly contentious aspect of the McClean Lake Project. After careful consideration, I accept ICUCEC's argument that it is in the public interest to exercise my discretion.

### I. Decision

[72] The legal question to be answered in the present case is: Does CEAA apply to the McClean Lake Project? I find that the answer is: Yes. I recognize that a great deal of effort has been put into the supervision of the project by the AECB, and that the AECB is confident that, in applying its regulatory processes, all

[68] Il m'est impossible de blâmer l'ICUCEC. La CCEA savait que l'application de la LCEE soulevait un point de droit, elle a décidé ce point de droit avant de délivrer la licence, ce qui, ainsi que je l'ai dit, n'est pas conforme au droit, et, à mon avis, elle ne peut pas aujourd'hui se plaindre de devoir rendre des comptes.

## 2. Préjudice économique et intérêt public

[69] D'après les arguments oraux et écrits de Cogema, je crois comprendre que l'annulation de la licence entravera sérieusement les activités du Projet du lac McClean et imposera des coûts économiques et humains immédiats importants.

[70] Depuis que la licence a été délivrée, le broyeur et l'IGR de JEB sont en effet en activité et d'importants travaux ont été accomplis. Il est admis que lors de sa réunion du 4 novembre 1999, la CCEA a approuvé la délivrance de la licence AECB-MFOL-170-0.6 pour l'exploitation d'une installation minière, licence qui modifiait la licence ici contestée. La licence 170-0.6 autorise Cogema à exploiter les mines SUE et à traiter le minerai au broyeur JEB. Durant les plaidoiries, l'avocat de la CCEA a reconnu que, si la licence qui nous concerne ici n'est pas valide, alors la licence 170-0.6 ne l'est pas non plus.

[71] L'annulation de la licence entraînera donc d'importantes conséquences pour l'immédiat. Cependant, j'accepte l'argument de l'ICUCEC qui affirme que ne pas laisser l'application de la LCEE suivre son cours pour ce qui est de la délivrance de la licence serait faire obstacle à l'examen public indispensable d'un aspect très contesté du Projet du lac McClean. Après examen approfondi, j'accepte l'argument de l'ICUCEC pour qui il est dans l'intérêt public que j'exerce mon pouvoir discrétionnaire.

### I. Décision

[72] Le point de droit à décider dans la présente affaire est le suivant: La LCEE est-elle applicable au Projet du lac McClean? Je dois répondre par l'affirmative. Je reconnais que la CCEA a consacré beaucoup d'efforts à la surveillance du projet et qu'elle a l'assurance que, dans l'application de ses processus

consideration has been given to health and safety, security, and protection of the environment. However, I find that the obligation to comply with the provisions of CEAA is mandatory, and, thus, its provisions must be followed.

[73] Given all the work accomplished by the AECB on the project, in the course of oral argument, counsel for Cogema posed the question: What difference will an environmental assessment make? My answer is: Let us wait and see if the public nature of the environmental assessment process will succeed in accomplishing that which the ICUCEC says it wants; that is, an improvement on the truth about the JEB mill and the TMF.

#### ORDER

For the written reasons provided, as the AECB's decision to issue operating licence AECB-MFOL-170-0.5, issued on June 17, 1999, was made in error of law, I find that the AECB did not have jurisdiction to issue the licence. Accordingly, I hereby quash the licence.

As there is no failure or refusal of the AECB to act within jurisdiction, I find there are no grounds to issue an order of *mandamus* against it.

As it is successful in the present application, I award costs in favour of the applicant against the respondents jointly.

réglementaires, toute l'attention voulue a été donnée aux questions de santé et de sécurité, ainsi qu'à la protection de l'environnement. Cependant, je crois que les dispositions de la LCEE sont impératives et qu'elles doivent donc être observées.

[73] Étant donné tout le travail accompli sur le projet par la CCEA, l'avocat de Cogema a posé la question suivante durant sa plaidoirie: Quelle différence une évaluation environnementale fera-t-elle? Ma réponse est la suivante: Attendons de voir si le caractère public du processus d'évaluation environnementale réussira à accomplir ce que l'ICUCEC affirme vouloir, c'est-à-dire un progrès dans la vérité concernant le broyeur et l'IGR de JEB.

#### ORDONNANCE

Pour les motifs susmentionnés, puisque la décision de la CCEA de délivrer la licence d'exploitation AECB-MFOL-170-0.5 le 17 juin 1999 résulte d'une erreur de droit, la CCEA n'avait pas compétence pour délivrer la licence. Par conséquent, j'annule la licence.

Puisque la CCEA n'a pas négligé ni refusé d'agir à l'intérieur de sa compétence, je ne vois aucune raison de rendre à son encontre une ordonnance de *mandamus*.

Puisque la demanderesse obtient gain de cause, je lui adjuge les dépens et condamne les défenderesses solidairement aux dépens.