

A-528-02  
A-549-02  
2004 FCA 218

A-528-02  
A-549-02  
2004 CAF 218

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

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

v.

c.

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

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

and

et

**Attorney General of Saskatchewan, Lac La Ronge Indian Band, Kitsaki Development Limited Partnership and Northern Resource Trucking Limited Partnership (Intervenors)**

**Procureur général de la Saskatchewan, Bande indienne de Lac La Ronge, Kitsaki Development Limited Partnership et Northern Resource Trucking Limited Partnership (intervenants)**

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

**RÉPERTORIÉ: INTER-CHURCH URANIUM COMMITTEE EDUCATIONAL CO-OPERATIVE c. CANADA (COMMISSION DE CONTRÔLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE) (C.A.F.)**

Federal Court of Appeal, Richard C.J., Rothstein and Sharlow J.J.A.—Calgary, May 3, 4; Ottawa, June 4, 2004.

Cour d'appel fédérale, juge en chef Richard, juges Rothstein et Sharlow, J.C.A.—Calgary, 3 et 4 mai; Ottawa, 4 juin 2004.

*Environment — Licence issued by Atomic Energy Control Board authorizing operation of "tailings management facility" for uranium mine project — Quashed by Federal Court as issuance not preceded by environmental assessment under Canadian Environmental Assessment Act (CEAA), s. 5 — Environmental assessment already done under Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order — Project permitted to proceed under Board's staged licensing process — CEAA, s. 74(1) engaged as Panel established for Project pursuant to Guidelines before CEAA came into force — Under s. 74(1), Guidelines "shall continue to apply" in respect of any proposal for which panel established — To interpret s. 74(1) as requiring second environmental assessment under CEAA not consistent with objective of provision as transitional rule — Statutory scheme of CEAA not requiring second review.*

*Environnement — Licence délivrée par la Commission de contrôle de l'énergie atomique en vue d'autoriser l'exploitation d'une « installation de gestion des résidus » pour un projet de mine d'uranium — La licence a été déclarée invalide par la Cour fédérale parce que sa délivrance n'avait pas été précédée d'une évaluation environnementale fondée sur l'art. 5 de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE) — Une évaluation environnementale avait déjà eu lieu en vertu du Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement — La mise à exécution du projet a été autorisée dans le cadre du processus d'octroi de licences de la Commission de contrôle — L'art. 74(1) de la LCEE entrainé en jeu, parce qu'une commission d'évaluation a été mise sur pied à l'égard du Projet conformément au Décret, avant l'entrée en vigueur de la LCEE — L'art. 74(1) énonce que le Décret «continue de s'appliquer» à l'égard de toute proposition pour laquelle une commission d'évaluation a été mise sur pied — Interpréter l'art. 74(1) comme une disposition exigeant une deuxième évaluation environnementale en vertu de la LCEE n'est pas compatible avec l'objectif cette disposition en tant que règle transitoire — Le régime législatif de la LCEE n'exige pas un second examen.*

*Construction of Statutes — Operating licence issued by Atomic Energy Control Board ruled invalid by Federal Court as issuance not preceded by environmental assessment under CEEA, s. 5 — Whether F.C. Judge erred in concluding CEEA, s. 74(1) did not relieve Board from requiring environmental assessment under CEEA prior to issuance of licence — Question of statutory interpretation for which standard of review correctness — S. 74(1) stating Guidelines “shall continue to apply” in respect of any proposal for which panel established — No limit placed on continued application — No useful purpose to require another environmental assessment under CEEA — S. 74(1) transitional provision, intended to ensure orderly transition from one legislative scheme to another — Principles underlying transitional law considered — To interpret s. 74(1) as requiring second environmental assessment not consistent with objectives of CEEA.*

These were appeals from a Federal Court order granting the application of the respondent, Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative (the ICUCEC), to quash operating licence AECB-MFOL-170-0.5 (0.5 licence) issued in 2001 by the Atomic Energy Control Board to Cogema Resources Inc. The ICUCEC was formed in 1980 and incorporated in 1991 in order, among other things, to work toward phasing out uranium mining in Saskatchewan. The Board was established as an agency of the federal government by section 3 of the *Atomic Energy Control Act*. One of its responsibilities was to regulate uranium mining in Canada through a licensing regime set out in the *Uranium and Thorium Mining Regulations*. The most important feature of those Regulations is the “staged licensing”, which requires a separate licence for each stage in the development and operation of a uranium production facility.

The 0.5 licence authorized the operation of a “tailings management facility” for the McClean Lake Project, a uranium mine in northern Saskatchewan. It was ruled invalid because its issuance was not preceded by an environmental assessment under section 5 of the *Canadian Environmental Assessment Act* (CEAA). There had already been an environmental assessment under the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order* (the Guidelines) which were in effect when the Project was first proposed. In 1991, a single joint federal-provincial panel was established under the

*Interprétation des lois — La licence d’exploitation délivrée par la Commission de contrôle de l’énergie atomique a été déclarée invalide par la Cour fédérale parce que sa délivrance n’avait pas été précédée d’une évaluation environnementale fondée sur l’art. 5 de la LCEE — La question était de savoir si le juge a commis une erreur lorsqu’il a conclu que l’art. 74(1) de la LCEE ne libérait pas la Commission de contrôle de l’obligation d’exiger une évaluation environnementale en application de la LCEE avant de délivrer la licence — Il s’agit d’une question d’interprétation législative à laquelle s’applique la norme de la décision correcte — L’art. 74(1) énonce que le Décret «continue de s’appliquer» à l’égard de toute proposition pour laquelle une commission d’évaluation a été mise sur pied — Aucune restriction n’est prévue quant à cette application — Il ne serait pas utile d’exiger une autre évaluation environnementale en vertu de la LCEE — L’art. 74(1) est une disposition transitoire et vise à assurer la transition en bonne et due forme d’un régime législatif à un autre — Examen des principes qui sous-tendent les dispositions législatives transitoires — Interpréter l’art. 74(1) comme une disposition exigeant une deuxième évaluation environnementale n’est pas compatible avec les objectifs de la LCEE.*

Il s’agit d’appels d’une ordonnance par laquelle la Cour fédérale a fait droit à la demande de l’intimée, Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative (ICUCEC), en vue d’annuler la licence d’exploitation AECB-MFOL-170-0.5 (licence 0.5) que la Commission de contrôle de l’énergie atomique avait délivrée à Cogema Resources Inc. en 2001. L’ICUCEC a été formée en 1980 et constituée en personne morale en 1991, notamment pour favoriser la fermeture progressive des mines d’uranium en Saskatchewan. La Commission de contrôle a été constituée à titre d’organisme fédéral par l’article 3 de la *Loi sur le contrôle de l’énergie atomique*. Une de ses responsabilités consistait à réglementer les mines d’uranium du Canada au moyen d’un régime de licences et de permis établi dans le *Règlement sur les mines d’uranium et de thorium*. La caractéristique la plus importante de ce Règlement est le fait qu’il prévoit la délivrance de licences à l’égard des différentes étapes d’un projet, c’est-à-dire l’obligation d’obtenir une licence distincte pour chaque étape de mise en valeur et d’exploitation d’une installation de production d’uranium.

La licence 0.5 autorisait l’exploitation d’une «installation de gestion des résidus» pour le Projet du lac McClean, une mine d’uranium située dans le nord de la Saskatchewan. Elle a été déclarée invalide parce que sa délivrance n’avait pas été précédée d’une évaluation environnementale fondée sur l’article 5 de la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale* (LCEE). Une évaluation environnementale avait déjà eu lieu en vertu du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d’évaluation et d’examen en matière d’environnement* (le Décret), qui était en vigueur lorsque le projet a été

Guidelines for a number of uranium mining proposals for northern Saskatchewan, including the McClean Lake Project. The Panel received numerous submissions, notably from the ICUCEC. It recommended that the McClean Lake Project be delayed for at least five years but, the Minister of Natural Resources did not accept the Panel's recommendation. The Project was permitted to proceed under the Board's staged licensing process. The CEAA was enacted in 1992 to replace the Guidelines with a different regime for environmental assessments. Included in the CEAA is a transitional provision, subsection 74(1), which provides that the Guidelines 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. The ICUCEC commenced an application for judicial review to challenge the Board's decision to issue the 0.5 licence on the ground that it was not preceded by an environmental assessment under the CEAA. The Trial Judge found the challenge to be well founded. Subsection 74(1) of the CEAA is clearly engaged because a Panel was established for the McClean Lake Project pursuant to the Guidelines before the CEAA came into force. The issue was whether the Trial Judge erred in concluding that subsection 74(1) did not relieve the Board from requiring an environmental screening or assessment under the CEAA prior to the issuance of the 0.5 licence.

*Held*, the appeals should be allowed.

The standard of review of this question of statutory interpretation is correctness.

The appellants had argued in the Federal Court that subsection 74(1) is a complete answer to the allegation that the Board was required to carry out an additional screening or assessment pursuant to the CEAA before issuing the 0.5 licence. The interpretation of subsection 74(1) propounded by the appellants should be accepted because it is consistent with both the statutory language and the object of subsection 74(1). This provision states that the Guidelines "shall continue to apply" in respect of any proposal for which a panel has been established. There is no limit placed on this continued application. It would serve no useful purpose to require another environmental assessment under the CEAA at that stage. As the words of subsection 74(1) do not compel that

proposé pour la première fois. En 1991, une Commission conjointe fédérale-provinciale mixte a été mise sur pied en application du Décret relativement à un certain nombre de propositions portant sur des mines d'uranium situées dans le nord de la Saskatchewan, y compris le Projet du lac McClean. La Commission conjointe a reçu de nombreux mémoires, notamment de l'ICUCEC. Elle a recommandé que le Projet du lac McClean soit reporté d'au moins cinq ans, mais le ministre des Ressources naturelles n'a pas accepté cette recommandation. La mise à exécution du projet a été autorisée suivant le processus d'octroi de licences de la Commission de contrôle. La LCEE a été édictée en 1992 en vue de remplacer le Décret par un régime différent en matière d'évaluation environnementale. La LCEE comporte une disposition transitoire, le paragraphe 74(1), qui prévoit que le Décret visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement 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 de cet article. L'ICUCEC a engagé une demande de contrôle judiciaire afin de contester la décision par laquelle la Commission de contrôle a délivré la licence 0.5, soutenant que cette décision n'avait pas été précédée d'une évaluation environnementale en vertu de la LCEE. Le juge de première instance a conclu que la contestation était bien fondée. Il est évident que le paragraphe 74(1) entre en jeu, parce qu'une commission d'évaluation a été mise sur pied à l'égard du Projet du lac McClean conformément au Décret, avant l'entrée en vigueur de la LCEE. La question à trancher était de savoir si le juge de première instance a commis une erreur lorsqu'il a conclu que le paragraphe 74(1) de la LCEE ne libérait pas la Commission de contrôle de l'obligation d'exiger un examen préalable ou une évaluation environnementale en application de la LCEE avant de délivrer la licence 0.5.

*Jugement*: les appels sont accueillis.

La norme de contrôle de cette question d'interprétation législative est celle de la décision correcte.

Les appelantes ont soutenu devant la Cour fédérale que le paragraphe 74(1) de la LCEE constitue un moyen de défense complet à l'égard de l'allégation selon laquelle la Commission de contrôle devait procéder à un examen préalable ou à une évaluation supplémentaire conformément à la LCEE avant de délivrer la licence 0.5. Cette interprétation du paragraphe 74(1) proposée par les appelantes doit être acceptée, parce qu'elle est compatible tant avec le texte de cette disposition qu'avec l'objet qu'elle vise. Cette disposition énonce que le Décret «continue de s'appliquer» à l'égard de toute proposition pour laquelle une commission d'évaluation a été mise sur pied. Aucune restriction n'est prévue quant à cette application. Il ne serait pas utile d'exiger une autre évaluation environnementale

conclusion, they should not be so interpreted. Subsection 74(1) is a transitional provision, and as such, is intended to ensure the orderly transition from one legislative scheme to another. Author of *Driedger and Sullivan on the Construction of Statutes*, professor Ruth Sullivan, listed the principles underlying transitional law as “certainty, predictability, stability, rationality and formal equality”. To interpret subsection 74(1) as requiring a second environmental assessment under the CEAA would render the process under the Guidelines meaningless, and would require the work of the Panel to be repeated after the planning process is complete. Such interpretation is consistent neither with the objective of subsection 74(1) as a transitional rule, nor with important objectives of the CEAA as a whole. However, the end of the work of the Panel does not mean an end to all environmental review for the McClean Lake Project. Environmental issues must be considered for each licence issued under the *Uranium and Thorium Mining Regulations* and their successor, the *Uranium Mines and Mills Regulations*. The respondent pointed to several changes in the Project since 1993. However, none of these changes transformed the McClean Lake Project into a new proposal. The Panel recognized that changes in science and technology would occur over the life of the Project and acknowledged that it would be the Board’s responsibility to evaluate the effects of these developments in the context of its licensing responsibilities. The respondent was seeking a fresh environmental assessment of a project that has already undergone scrutiny under the Guidelines. The statutory scheme of the CEAA does not require such a second review.

en vertu de la LCEE à ce stade. Étant donné que le libellé du paragraphe 74(1) n’exige pas cette conclusion, il ne devrait pas être interprété de cette façon. Le paragraphe 74(1) est une disposition transitoire et vise donc à assurer la transition en bonne et due forme d’un régime législatif à un autre. Auteure de l’ouvrage *Driedger and Sullivan on the Construction of Statutes*, la professeure Ruth Sullivan a énuméré les principes qui sous-tendent les dispositions législatives transitoires, soit «la certitude, la prévisibilité, la stabilité, la rationalité et l’égalité formelle». Interpréter le paragraphe 74(1) comme une disposition exigeant une deuxième évaluation environnementale en vertu de la LCEE aurait pour effet de rendre inutile le processus découlant du Décret et d’exiger que les travaux de la Commission conjointe soient refaits une fois la planification terminée. Cette interprétation n’est compatible ni avec l’objectif du paragraphe 74(1) en tant que disposition législative transitoire ni avec les grands objectifs de la LCEE. Cependant, la fin des travaux de la Commission conjointe ne signifie pas la fin de l’ensemble des activités d’examen environnemental pour le Projet du lac McClean. Les questions environnementales doivent être examinées relativement à chaque licence délivrée en application du Règlement sur les mines d’uranium et de thorium et du règlement qui le remplace, soit le *Règlement sur les mines et les usines de concentration d’uranium*. L’intimée a souligné plusieurs modifications apportées au Projet depuis 1993. Cependant, aucun de ces changements n’a eu pour effet de transformer le Projet du lac McClean en nouvelle proposition. La Commission conjointe a reconnu que des changements scientifiques et technologiques surviendraient pendant la durée du Projet et qu’il appartiendrait à la Commission de contrôle d’évaluer les effets de ces changements dans le contexte de ses responsabilités en matière d’octroi de licences. L’intimée sollicitait une nouvelle évaluation environnementale à l’égard d’un projet qui a déjà fait l’objet d’un examen minutieux en vertu du Décret. Le régime législatif de la LCEE n’exige pas un second examen de cette nature.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Atomic Energy Control Act*, R.S.C., 1985, c. A-16, s. 3.  
*Canadian Environmental Assessment Act*, S.C. 1992, c. 37, ss. 4 (as am. by S.C. 1994, c. 46, s. 1), 5, 11(1), 20(1)(a), 29, 74.  
*Canadian Environmental Protection Act*, 1999, S.C. 1999, c. 33, Sch. 1.  
*Co-operatives Act, 1989 (The)*, S.S. 1989-90, c. C-37.2.  
*Co-operatives Act, 1996 (The)*, S.S. 1996, c. C-37.3.  
*Environmental Assessment Act (The)*, S.S. 1979-80, c. E-10.1.  
*Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467, ss. 2 “proposal”, 3, 10(1), 11(b),

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Co-operatives Act, 1989 (The)*, S.S. 1989-90, ch. C-37.2.  
*Loi sur le contrôle de l’énergie atomique*, L.R.C. (1985), ch. A-16, art. 3.  
*Décret sur les lignes directrices visant le processus d’évaluation et d’examen en matière d’environnement*, DORS/84-467, art. 2 «proposition», 3, 10(1), 11(b), 12(b),(d),(e), 13, 21, 22, 26(1), 27(1), 29, 31, 33, 35(c).  
*Environmental Assessment Act (The)*, S.S. 1979-80, ch. E-10.1.  
*Loi canadienne sur l’évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37, art. 4 (mod. par L.C. 1994, ch. 46, art. 1), 5, 11(1), 20(1)a), 29, 74.

12(b),(d),(e), 13, 21, 22, 26(1), 27(1), 29, 31, 33, 35(c).  
*Government Organization Act, 1979*, S.C. 1978-79, c. 13, s. 14.  
*Nuclear Safety and Control Act*, S.C. 1997, c. 9.  
*Uranium and Thorium Mining Regulations*, SOR/88-243, ss. 7(2)(b), 8(2)(b), 11, 12, 13, 14, 15.  
*Uranium Mines and Mills Regulations*, SOR/2000-206.

*Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999*, L.C. 1999, ch. 33, Ann. 1.  
*Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement*, S.C. 1978-79, ch. 13, art. 14.  
*Loi de 1996 sur les coopératives*, L.S. 1996, ch. C-37.3.  
*Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, L.C. 1997, ch. 9.  
*Règlement sur les mines d'uranium et de thorium*, DORS/88-243, art. 7(2)(b), 8(2)(b), 11, 12, 13, 14, 15.  
*Règlement sur les mines et les usines de concentration d'uranium*, DORS/2000-206.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### REFERRED TO:

*Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative v. Canada (Atomic Energy Council Board)* (2002), 300 N.R. 139 (F.C.A.); *Canadian Wildlife Federation Inc. v. Canada (Minister of the Environment)*, [1989] 3 F.C. 309; [1989] 4 W.W.R. 526; (1989), 37 Admin. L.R. 39; 3 C.E.L.R. (N.S.) 287; 26 F.T.R. 245 (T.D.); affd [1990] 2 W.W.R. 69; (1989), 38 Admin. L.R. 138; 4 C.E.L.R. (N.S.) 1; 99 N.R. 72 (F.C.A.); *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3; (1992), 88 D.L.R. (4th) 1; [1992] 2 W.W.R. 193; 84 Alta. L.R. (2d) 129; 3 Admin. L.R. (2d) 1; 7 C.E.L.R. (N.S.) 1; 132 N.R. 321.

#### AUTHORS CITED

Joint Federal-Provincial Panel on Uranium Mining Developments in Northern Saskatchewan (Canada). *Uranium Mining Developments in Northern Saskatchewan: Dominique-Janine Extension, McClean Lake Project and Midwest Joint Venture: Report of the Joint Federal-Provincial Panel on Uranium Mining Developments in Northern Saskatchewan*. Ottawa: Environment Canada, 1993.

Joint Federal-Provincial Panel on Uranium Mining Developments in Northern Saskatchewan (Canada). *Midwest Uranium Mine Project: Cigar Lake Uranium Mine Project: Cumulative Observations: Report of the Joint Federal-Provincial Panel on Uranium Mining Developments in Northern Saskatchewan*. Ottawa: Canadian Environmental Assessment Agency, 1997.

Sullivan, Ruth. *Driedger and Sullivan on the Construction of Statutes*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative c. Canada (Commission de contrôle de l'énergie atomique)* (2002), 300 N.R. 139 (C.A.F.) ; *Fédération canadienne de la faune Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1989] 3 C.F. 309; [1989] 4 W.W.R. 526; (1989), 37 Admin. L.R. 39; 3 C.E.L.R. (N.S.) 287; 26 F.T.R. 245 (1<sup>re</sup> inst.) conf. par [1990] 2 W.W.R. 69; (1989), 38 Admin. L.R. 138; 4 C.E.L.R. (N.S.) 1; 99 N.R. 72 (C.A.F.); *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; (1992), 88 D.L.R. (4th) 1; [1992] 2 W.W.R. 193; 84 Alta. L.R. (2d) 129; 3 Admin. L.R. (2d) 1; 7 C.E.L.R. (N.S.) 1; 132 N.R. 321.

#### DOCTRINE

Commission conjointe fédérale-provinciale d'examen des projets d'exploitation de mines d'uranium dans le nord de la Saskatchewan (Canada). *Projets d'exploitation de mines d'uranium dans le nord de la Saskatchewan : Dominique-Janine Extension, McClean Lake Project et Midwest Joint Venture: Rapport de la Commission conjointe fédérale-provinciale d'examen des projets d'exploitation de mines d'uranium dans le nord de la Saskatchewan*. Ottawa: Environnement Canada, 1993.

Commission conjointe fédérale-provinciale d'examen des projets d'exploitation de mines d'uranium dans le nord de la Saskatchewan (Canada). *Midwest Uranium Mine Project: Cigar Lake Uranium Mine Project: Observations sommaires: Rapport de la Commission conjointe fédérale-provinciale d'examen des projets d'exploitation de mines d'uranium dans le nord de la Saskatchewan*. Ottawa: Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1997.

Sullivan, Ruth. *Driedger and Sullivan on the Construction of Statutes*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002.

APPEALS from a Federal Court order ([2003] 2 F.C. 288; (2002), 49 C.E.L.R. (N.S.) 251; 224 F.T.R. 1) granting the respondent's application to quash operating licence AECB-MFOL-170-0.5 issued by the Atomic Energy Control Board to Cogema Resources Inc. Appeals allowed.

## APPEARANCES:

*Robert G. Richards, Q.C.*, for appellant (respondent) Cogema Resources Inc.  
*Kirk N. Lambrecht, Q.C.*, for appellant (respondent) Atomic Energy Control Board.

*Stefania A. Fortugno and Theresa A. McClenaghan* for respondent (applicant).

*Barry J. Hornsberger, Q.C.*, for intervener Attorney General of Saskatchewan.

*Brian J. Scherman, Q.C.*, for interveners Lac La Ronge Indian Band, Kitsaki Development Limited Partnership and Northern Resource Trucking Limited Partnership.

## SOLICITORS OF RECORD:

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

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

*Fortugno Law Office*, Saskatoon, Saskatchewan, for respondent (applicant).

*Saskatchewan Department of Justice*, Regina, Saskatchewan, for intervener Attorney General of Saskatchewan.

*Balfour Moss*, Saskatoon, Saskatchewan, for interveners Lac La Ronge Indian Band, Kitsaki Development Limited Partnership and Northern Resource Trucking Limited Partnership.

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

[1] SHARLOW J.A.: These are appeals of an order of the Federal Court [then the Trial Division] dated

APPELS d'une ordonnance de la Cour Fédérale ([2003] 2 C.F. 288; (2002), 49 C.E.L.R. (N.S.) 251; 224 F.T.R. 1) faisant droit à la demande de l'intimée en vue d'annuler la licence d'exploitation AECB-MFOL-170-0.5 que la Commission de contrôle de l'énergie atomique avait délivrée à Cogema Resources Inc. Appels accueillis.

## ONT COMPARU:

*Robert G. Richards, c.r.*, pour Cogema Resources Inc., appelante (défenderesse).

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

*Stefania A. Fortugno et Theresa A. McClenaghan* pour l'intimée (demanderesse).

*Barry J. Hornsberger, c.r.*, pour le procureur général de la Saskatchewan, intervenant.

*Brian J. Scherman, c.r.*, pour la Bande indienne de Lac La Ronge, Kitsaki Development Limited Partnership et Northern Resource Trucking Limited Partnership, intervenantes.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

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

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

*Fortugno Law Office*, Saskatoon (Saskatchewan), pour l'intimée (demanderesse).

*Ministère de la Justice de la Saskatchewan*, Regina (Saskatchewan), pour le procureur général de la Saskatchewan, intervenant.

*Balfour Moss*, Saskatoon (Saskatchewan), pour la Bande indienne de Lac La Ronge, Kitsaki Development Limited Partnership et Northern Resource Trucking Limited Partnership, intervenantes.

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

[1] LA JUGE SHARLOW, J.C.A.: Il s'agit d'appels d'une ordonnance datée du 23 septembre 2002 ([2003] 2 C.F.

September 23, 2002 ([2003] 2 F.C. 288), which granted the application of the respondent, Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative (the ICUCEC), to quash operating licence AECB-MFOL-170-0.5 (the 0.5 licence) issued by the Atomic Energy Control Board to Cogema Resources Inc. on June 21, 1999. The 0.5 licence authorized, among other things, the operation of a "tailings management facility" for the McClean Lake Project, a uranium mine in northern Saskatchewan approximately 350 kilometres north of the town of La Ronge. On November 7, 2002, the order under appeal was stayed by Noël J.A. pending the disposition of these appeals [(2002), 300 N.R. 139 (F.C.A.)].

[2] The basis of the order is that the 0.5 licence was invalid because its issuance was not preceded by an environmental assessment under section 5 of the *Canadian Environmental Assessment Act*, S.C. 1992, c. 37 (the CEAA). There had already been an environmental assessment under the *Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order*, SOR/84-467 (the Guidelines) enacted under the *Government Organization Act*, 1979, S.C. 1978-79, c. 13, s. 14.

[3] Separate appeals of the order were commenced by Cogema and the Board. The appeals were heard together. It was not noticed until late in the proceedings that Cogema is the only proper appellant. The Board, as the maker of the impugned decision, should have been permitted intervenor status at most. However, as none of the parties raised a timely objection on the question of status, the Board's appeal was permitted to proceed.

#### Facts

[4] The ICUCEC was formed in 1980 and incorporated in 1991 under *The Co-operatives Act*, 1989, S.S. 1989-90, c. C-37.2 (repealed and replaced by *The Co-operatives Act*, 1996, S.S. 1996, c. C-37.3). Its members represent a number of different churches, First

288) par laquelle la Cour fédérale [à l'époque de la Section de première instance] a fait droit à la demande de l'intimée, l'Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative (l'ICUCEC), en vue d'annuler la licence d'exploitation AECB-MFOL-170-0.5 (la licence 0.5) que la Commission de contrôle de l'énergie atomique (Commission de contrôle) avait délivrée à Cogema Resources Inc. le 21 juin 1999. La licence 0.5 autorisait, notamment, l'exploitation d'une «installation de gestion des résidus» pour le Projet du lac McClean, une mine d'uranium située dans le nord de la Saskatchewan, à environ 350 kilomètres de la ville de La Ronge. Le 7 novembre 2002, le juge Noël, J.C.A., a suspendu l'exécution de l'ordonnance visée par les appels jusqu'à ce que ceux-ci soient tranchés [(2002), 300 N.R. 139 (C.A.F.)].

[2] La licence 0.5 avait été déclarée invalide dans l'ordonnance en question parce que sa délivrance n'avait pas été précédée d'une évaluation environnementale fondée sur l'article 5 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, ch. 37 (la LCEE). Une évaluation environnementale avait déjà eu lieu 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), qui avait été pris en application de l'article 14 de la *Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement*, S.C. 1978-79, ch. 13.

[3] Cogema et la Commission de contrôle ont interjeté des appels distincts qui ont cependant été entendus ensemble. Ce n'est que tard au cours de l'instance que l'on a constaté que Cogema était la seule partie qui pouvait interjeter appel. Ayant rendu la décision attaquée, la Commission de contrôle aurait dû obtenir le statut d'intervenante, au mieux. Cependant, étant donné qu'aucune des parties n'a soulevé d'objection à ce sujet en temps opportun, la poursuite de l'appel de la Commission de contrôle a été autorisée.

#### Faits

[4] L'ICUCEC a été formée en 1980 et constituée en personne morale en 1991 sous le régime de *The Co-operatives Act*, 1989, S.S. 1989-90, ch. C-37.2 (loi abrogée et remplacée par la *Loi de 1996 sur les coopératives*, L.S. 1996, ch. C-37.3). Ses membres

Nations and Métis communities. One of the reasons for its incorporation was to work toward phasing out uranium mining in Saskatchewan (affidavit of Linda Kathryn Murphy, A.B., Vol. I, page 64). Whether that remains one of the goals of the ICUCEC is not clear. This case demonstrates its interest in trying to ensure, at least, that government decision makers who address issues relating to uranium mining adhere to all applicable environmental laws.

[5] Cogema operates a uranium mine in northern Saskatchewan known as the “McClellan Lake Project”, which is owned up to 70% by Cogema, 22.5% by Denison Mines Ltd. and 7.5% by OURD (Canada) Co. Ltd. (affidavit of Robert W. Pollock, A.B., Vol. VIII, page 1680). Uranium was discovered in the McClellan Lake area in 1979.

[6] The Board was established as an agency of the federal government by section 3 of the *Atomic Energy Control Act*, R.S.C., 1985, c. A-16. One of its responsibilities was to regulate uranium mining in Canada through a licensing regime set out in the *Uranium and Thorium Mining Regulations*, SOR/88-243.

[7] For the purposes of these appeals, the most important feature of the *Uranium and Thorium Mining Regulations* is that they contemplate “staged licensing”. That is, a separate licence is required for each stage in the development and operation of a uranium production facility, from the removal of uranium from the ground to the decommissioning of a uranium mine. Specifically, the *Uranium and Thorium Mining Regulations* require a licence to remove uranium from a removal site (section 11), to excavate uranium at an excavation site (section 12), to site or construct a mine or mill (section 13), to operate a mine or mill (section 14), and to suspend or cease a licensed activity at a mining facility or decommission a mining facility (section 15). The information required in an application for a licence for any of these stages, and the terms and conditions that may be imposed in a licence, are set out in the relevant

représentent un certain nombre d’églises ainsi que différentes collectivités de Métis et de Premières nations. Elle a été constituée, notamment, pour favoriser la fermeture progressive des mines d’uranium en Saskatchewan (affidavit de Linda Kathryn Murphy, D.A., vol. 1, page 64). Il n’est pas certain que l’ICUCEC poursuive toujours cet objectif, mais la présente affaire démontre la volonté de la coopérative de s’assurer, à tout le moins, que les décideurs gouvernementaux qui examinent les questions concernant les mines d’uranium respectent toutes les règles applicables en matière d’environnement.

[5] Cogema exploite une mine d’uranium située dans le nord de la Saskatchewan et connue sous le nom de «Projet du lac McClellan»; cette mine appartient à raison de 70 p. 100 à Cogema, de 22,5 p. 100 à Denison Mines Ltd. et de 7,5 p. 100, à OURD (Canada) Co. Ltd. (affidavit de Robert W. Pollock, D.A., vol. VIII, page 1680). De l’uranium a été découvert dans la région du lac McClellan en 1979.

[6] La Commission de contrôle a été constituée à titre d’organisme fédéral par l’article 3 de la *Loi sur le contrôle de l’énergie atomique*, L.R.C. (1985), ch. A-16. Une de ses responsabilités consistait à réglementer les mines d’uranium du Canada au moyen d’un régime de licences et de permis établi dans le *Règlement sur les mines d’uranium et de thorium*, DORS/88-243.

[7] Aux fins des appels examinés en l’espèce, la caractéristique la plus importante du *Règlement sur les mines d’uranium et de thorium* est le fait qu’il prévoit la délivrance de licences à l’égard des différentes étapes d’un projet. En effet, une licence distincte doit être obtenue pour chaque étape de mise en valeur et d’exploitation d’une installation de production d’uranium, depuis l’extraction jusqu’au déclassement de l’installation minière. Plus précisément, le *Règlement sur les mines d’uranium et de thorium* exige l’obtention d’une licence pour extraire de l’uranium d’un site d’extraction (article 11), pour effectuer des travaux d’excavation d’uranium à un site d’excavation (article 12), pour choisir le site d’une mine ou d’un broyeur ou construire ceux-ci (article 13), pour exploiter une mine ou un broyeur (article 14) et pour suspendre ou cesser l’activité autorisée de l’installation minière ou déclasser

sections of the *Uranium and Thorium Mining Regulations*.

[8] For every licence issued under the *Uranium and Thorium Mining Regulations*, the licensing authority must be satisfied that the applicant has provided adequately for the protection of the environment (see paragraph 7(2)(b) for licences under section 11, 12 or 15, and paragraph 8(2)(b) for licences under section 13 or 14).

[9] On May 31, 2000, the *Nuclear Safety and Control Act*, S.C. 1997, c. 9, came into force. It established the Canadian Nuclear Safety Commission (the Commission) as a successor to the Board. At the same time, the *Uranium and Thorium Mining Regulations* were replaced by the *Uranium Mines and Mills Regulations*, SOR/2000-206. Nothing in these appeals turns on these changes in the regime for the regulation of uranium mining.

[10] During the period relevant to these appeals, it was the practice of the Board to issue licences with relatively short time frames. Each licence relating to a particular uranium production facility after the first one would supercede the preceding one. Activities covered by a prior licence would be included in the superceding licence if they were to be permitted to continue, so that only one licence would be in effect at any point in time.

[11] All proposals to mine uranium in Canada are affected by federal environmental legislation. As of June 22, 1984, the applicable law was set out in the Guidelines which, despite the title, imposed a mandatory requirement for environmental assessments of all proposals within its scope: *Canadian Wildlife Federation Inc. v. Canada (Minister of the Environment)*, [1989] 3 F.C. 309 (T.D.), affirmed [1990]

celle-ci (article 15). Les renseignements à fournir dans une demande visant à obtenir une licence à l'égard de l'une ou l'autre de ces étapes et les conditions pouvant être prescrites dans une licence sont énoncés dans les dispositions pertinentes du *Règlement sur les mines d'uranium et de thorium*.

[8] Avant de délivrer une licence en application du *Règlement sur les mines d'uranium et de thorium*, l'autorité responsable à cet égard doit être convaincue que le requérant a pris des mesures satisfaisantes pour assurer la protection de l'environnement (voir l'alinéa 7(2)(b) dans le cas des licences délivrées en vertu des articles 11, 12 ou 15 et l'alinéa 8(2)(b) dans le cas des licences délivrées en vertu des articles 13 ou 14).

[9] La *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, L.C. 1997, ch. 9, qui prévoyait la création de la Commission canadienne de sûreté nucléaire (la Commission de sûreté) comme successeur de la Commission de contrôle, est entrée en vigueur le 31 mai 2000. À la même date, le *Règlement sur les mines d'uranium et de thorium* a été remplacé par le *Règlement sur les mines et les usines de concentration d'uranium*, DORS/2000-206. Les appels à examiner en l'espèce ne portent nullement sur ces modifications apportées au régime de réglementation des mines d'uranium.

[10] Au cours de la période visée par les appels, la Commission de contrôle délivrait habituellement des licences dont la durée était relativement courte. Chaque licence délivrée à l'égard d'une installation de production d'uranium après la première devait remplacer la licence précédente. La nouvelle licence couvrait les activités visées par la licence antérieure, si la poursuite desdites activités était autorisée, de sorte qu'une seule licence devait être en vigueur à la fois.

[11] Toutes les propositions relatives à l'exploitation d'uranium au Canada sont touchées par la législation fédérale sur l'environnement. Le 22 juin 1984, les règles applicables étaient énoncées dans le Décret qui, malgré son titre, exigeait une évaluation environnementale de toutes les propositions visées par sa portée: *Fédération canadienne de la faune Inc. c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1989] 3 C.F. 309 (1<sup>re</sup> inst.), conf. par

2 W.W.R. 69 (F.C.A.); *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3.

[12] It is important to understand the Guidelines, as Cogema and the Board rely upon their compliance with the Guidelines as a foundation for the 0.5 licence and subsequent licences. The ICUCEC does not suggest that there has been a failure to comply with the Guidelines but argues that, for the 0.5 licence, there should have been compliance with both the CEEA and the Guidelines.

[13] The Guidelines were intended to ensure that every proposal within the decision-making authority of the federal government was “subject to an environmental screening or initial assessment to determine whether, and the extent to which, there may be any potentially adverse environmental effects from the proposal” (subsection 10(1) of the Guidelines). The scheme of the Guidelines contemplated an environmental assessment early in the planning stages, prior to the making of “irrevocable decisions” (section 3 of the Guidelines). The term “proposal” was defined in section 2 of the Guidelines as follows:

2. . . .

“proposal” includes any initiative, undertaking or activity for which the Government of Canada has a decision making responsibility.

[14] Initiating departments were required to refer proposals to the Minister of the Environment for public review by an environmental assessment panel if the potentially adverse environmental effects of the proposal were unknown or significant (paragraphs 12(d) and (e) of the Guidelines), if the proposal by its nature would have such significant adverse environmental effects that it would be referred automatically to the Minister for public review by a panel (subsections 11(b) and 12(b) of the Guidelines), or if public concern about the proposal was such that a public review was deemed to be desirable (section 13 of the Guidelines).

[15] The members of a panel were appointed by the Minister of the Environment pursuant to section 21 of

[1990] 2 W.W.R. 69 (C.A.F.); *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3.

[12] Il est important de comprendre le Décret, parce que Cogema et la Commission de contrôle soutiennent que la licence 0.5 et les licences subséquentes sont fondées sur leur observation dudit Décret. L'ICUCEC n'allègue pas inobservation du Décret, mais fait valoir que, dans le cas de la licence 0.5, tant la LCEE que le Décret auraient dû être respectés.

[13] Le Décret visait à faire en sorte que chaque proposition à l'égard de laquelle le gouvernement fédéral exerçait un pouvoir de décision soit «soumise à un examen préalable ou à une évaluation initiale, afin de déterminer la nature et l'étendue des effets néfastes qu'elle peut avoir sur l'environnement» (paragraphe 10(1) du Décret). Le Décret prévoyait une évaluation environnementale au début de l'étape de planification, avant la prise de «décisions irrévocables» (article 3 du Décret). Le mot «proposition» était défini comme suit à l'article 2 du Décret:

2. [. . .]

«proposition» S'entend en outre de toute entreprise ou activité à l'égard de laquelle le gouvernement du Canada participe à la prise de décisions.

[14] Les ministères responsables devaient soumettre les propositions au ministre de l'Environnement en vue d'un examen public par une commission d'évaluation environnementale (commission d'évaluation) si les effets néfastes que la proposition pouvait avoir sur l'environnement étaient inconnus ou importants (alinéas 12(d) et e) du Décret), si la proposition était d'un type qui aurait des effets néfastes importants sur l'environnement et qui serait automatiquement soumise au ministre pour qu'un examen public soit mené par une commission d'évaluation (alinéas 11(b) et 12(b) du Décret) ou si la préoccupation du public au sujet de la proposition rendait un tel examen souhaitable (article 13 du Décret).

[15] Les membres d'une commission d'évaluation étaient désignés par le ministre de l'Environnement

the Guidelines. According to section 22, the members of a panel were required to:

22. . . .

(a) be unbiased and free of any potential conflict of interest relative to the proposal under review;

(b) be free of any political influence; and

(c) have special knowledge and experience relevant to the anticipated technical, environmental and social effects of the proposal under review.

[16] The terms of reference of each panel were set by the Minister of the Environment after consultation with the Minister responsible for the initiating department (subsection 26(1) of the Guidelines). The proceedings of a panel were public and were conducted, according to subsection 27(1) of the Guidelines, in a “non-judicial and informal but structured manner” (*de manière informelle suivant des règles déterminées mais non judiciaires*).

[17] The rules governing the proceedings of a panel allowed for public access to information submitted to a panel, and an opportunity for public input (section 29 of the Guidelines). Provision was also made for the negotiation of provincial participation in a public review by a panel (section 35(c) of the Guidelines). Following the review of a proposal, the panel was required to report its conclusions and recommendations to the Minister of the Environment and the Minister responsible for the initiating department, who were required to make the report available to the public (section 31 of the Guidelines).

[18] The additional responsibilities of an initiating department upon receipt of a report from a panel are set out in section 33 of the Guidelines, which reads in part as follows:

33. (1) It is the responsibility of the initiating department in a public review to

conformément à l’article 21 du Décret et, selon l’article 22, devaient:

22. [. . .]

a) faire preuve d’objectivité et ne pas être dans une situation où il y a risque de conflit d’intérêts quant à la proposition à l’étude;

b) être à l’abri de l’ingérence politique; et

c) posséder des connaissances particulières et une expérience se rapportant aux effets prévus de la proposition sur les plans technique, environnemental et social.

[16] C’est le ministre de l’Environnement qui fixait le mandat de chaque commission d’évaluation, après avoir consulté le ministre chargé du ministère responsable (paragraphe 26(1) du Décret). Les audiences d’une commission d’évaluation étaient publiques et se déroulaient selon le paragraphe 27(1) du Décret, «de manière informelle suivant des règles déterminées mais non judiciaires» (*a non-judicial and informal but structured manner*).

[17] Les règles régissant les audiences d’une commission d’évaluation permettaient au public d’avoir accès aux renseignements présentés à ladite commission et de donner ses commentaires à ce sujet (article 29 du Décret). Il était également possible de négocier la participation provinciale à un examen public mené par une commission d’évaluation (alinéa 35c) du Décret). Une fois l’examen terminé, la commission d’évaluation devait remettre au ministre de l’Environnement et au ministre chargé du ministère responsable un rapport contenant ses conclusions et recommandations et les ministres en question devaient rendre ce rapport public (article 31 du Décret).

[18] Les autres responsabilités qui incombait au ministère responsable sur réception d’un rapport d’une commission d’évaluation sont énoncées à l’article 33 du Décret, dont voici un extrait:

33. (1) Lors d’un examen public, il incombe au ministère responsable:

...

[. . .]

(c) subject to subsection (2), decide, in cooperation with any other department, agency or board of the Government of Canada to whom the recommendations of a Panel are directed, the extent to which the recommendations should become a requirement of the Government of Canada prior to authorizing the commencement of a proposal;

(d) subject to subsection (2), ensure, in cooperation with other bodies concerned with the proposal, that any decisions made by the appropriate Ministers as a result of the conclusions and recommendations reached by a Panel from the public review of a proposal are incorporated into the design, construction and operation of that proposal and that suitable implementation, inspection and environmental monitoring programs are established.

...

2. Where the initiating department has a regulatory function in respect of the proposal under review, the responsibilities set out in paragraphs (1)(c), (d) . . . shall be amended to account for and not to interfere with the decision making responsibilities of that initiating department.

[19] The Guidelines were in force in 1991, when the McClean Lake Project was first proposed. Also in force in Saskatchewan was *The Environmental Assessment Act*, S.S. 1979-80, c. E-10.1. For the purposes of these appeals, it is not necessary to consider the Saskatchewan statute in detail. It is enough to note that the regulatory authorities for Saskatchewan and Canada have cooperated from the outset in the regulation of the activities in issue in this case. The Attorney General of Saskatchewan has intervened to support these appeals.

[20] In 1991, a single joint federal-provincial panel (the Panel) was established under the Guidelines for a number of uranium mining proposals for northern Saskatchewan, including the McClean Lake Project [*Uranium Mining Developments in Northern Saskatchewan: Dominique-Janine Extension, McClean Lake Project and Midwest Joint Venture: Report of the Joint Federal-Provincial Panel on Uranium Mining Developments in Northern Saskatchewan*]. Its terms of reference read as follows [at pages 52-53]:

c) sous réserve du paragraphe (2), de décider, en collaboration avec d'autres ministères, commissions or organismes fédéraux visés par les recommandations de la commission, de la mesure dans laquelle ces recommandations devraient devenir des exigences fédérales avant d'autoriser la mise en œuvre d'une proposition;

d) sous réserve du paragraphe (2), s'assurer, en collaboration avec d'autres organismes responsables, que les décisions prises par les ministres responsables à la lumière des conclusions et des recommandations qu'a formulées une commission à la suite de l'examen public d'une proposition, sont prises en considération dans la conception, la réalisation et l'exploitation de cette proposition et que des programmes appropriés de mise en œuvre, d'inspection et de surveillance environnementale sont établis.

[. . .]

(2) Lorsque le ministère responsable a un rôle de réglementation à l'égard de la proposition à l'étude, les responsabilités énoncées aux alinéas (1)c), d) [. . .] sont modifiées de façon à tenir compte des décisions de ce ministère et à ne pas y nuire.

[19] Le Décret était en vigueur en 1991, lorsque le Projet du lac McClean a été proposé pour la première fois. De plus, en Saskatchewan, la loi intitulée *The Environmental Assessment Act*, S.S. 1979-80, ch. E-10.1, était en vigueur. Il n'est pas nécessaire d'examiner de façon détaillée cette loi pour trancher les appels déposés en l'espèce. Il suffit de souligner que les autorités concernées de la Saskatchewan et du Canada ont collaboré dès le départ relativement à la réglementation des activités en litige. Le procureur général de la Saskatchewan est intervenu pour appuyer les appels.

[20] En 1991, une Commission conjointe fédérale-provinciale mixte (la Commission conjointe) a été mise sur pied en application du Décret relativement à un certain nombre de propositions portant sur des mines d'uranium situées dans le nord de la Saskatchewan, y compris le Projet du lac McClean [*Projets d'exploitation de mines d'uranium dans le nord de la Saskatchewan: Dominique Janine Extension, McClean Lake Project et Midwest Joint Venture: Rapport de la Commission conjointe fédérale-provinciale d'examen des projets d'exploitation de mines d'uranium dans le nord de la*

**MANDATE**

1. The panel shall review the environmental, health, safety and socio-economic impacts (hereinafter referred to as "impacts") of the proposed uranium mine developments (listed in Schedule A) in northern Saskatchewan and assess their acceptability.

In assessing the acceptability of the proposed developments, the panel will include in its review and consider:

- a) the historical experience with past and existing uranium mining operations in Saskatchewan;
- b) the cumulative impacts of existing operations and the proposed developments;
- c) the short and long term impacts of the proposed projects, spanning their construction phase, operating period, decommissioning phase and post-decommissioning phase;
- d) the impact of employment and socio-economic opportunities afforded northern residents by the proponents and the measures necessary for implementation of those opportunities;
- e) the adequacy of measures proposed by the project proponents to protect environmental quality and to safeguard worker health and safety, and whether the measures can be expected to meet the requirements of Canadian and Saskatchewan law, regulations and policies applicable to uranium mine developments;
- f) the adequacy of monitoring, enforcement and compliance systems to ensure that measures necessary for mitigating adverse impacts can be implemented; and
- g) the benefits afforded by the proposals.

2. The panel shall determine from its review whether a project is acceptable or unacceptable.

In concluding that a project is acceptable, the panel may recommend that specified minimum terms and conditions, including any mitigative measures or any other measures relating to the impacts under the panel's review, be implemented where it considers these necessary for the protection of health, safety and the environment or for dealing responsibly with socio-economic concerns. The panel may also suggest measures that it considers would enhance the acceptability of the proposals.

*Saskatchewan*]. Voici le texte du mandat de cette commission [aux pages 54 à 56]:

**MANDAT**

1. La commission doit examiner les impacts sur l'environnement, la santé, la sécurité et les activités socio-économiques (ci-après les «impacts») liés aux projets d'aménagement de mines d'uranium (énumérés dans l'appendice A) dans le nord de la Saskatchewan, et elle doit évaluer si ces incidences sont acceptables ou non.

En évaluant le degré d'acceptabilité des projets proposés, la commission doit tenir compte de ce qui suit:

- a) l'expérience historique des mines d'uranium actuelles et passées en Saskatchewan;
- b) les impacts cumulatifs des exploitations existantes et de projets proposés;
- c) les impacts à court et à long terme des projets proposés, comprenant toutes les étapes de la construction, de l'exploitation, de la désaffectation et des étapes ultérieures;
- d) l'impact des possibilités d'emploi et des débouchés socio-économiques offerts aux résidents du Nord par les promoteurs, et les mesures nécessaires à la mise en œuvre de ces possibilités;
- e) le bien-fondé des mesures proposées par les promoteurs afin de protéger la qualité de l'environnement, de même que la santé et la sécurité des travailleurs, et la question visant à déterminer si l'on peut s'attendre à ce que ces mesures respectent les exigences des lois, des règlements et des politiques en matière de mines d'uranium;
- f) la pertinence des systèmes de surveillance, d'application et de respect des lois afin de s'assurer que les mesures nécessaires pour atténuer les impacts néfastes puissent être mises en œuvre;
- g) les avantages que présentent les propositions.

2. La commission doit, à partir de son examen, déterminer si le projet est acceptable ou non.

En concluant qu'un projet est acceptable, la commission peut recommander que des modalités minimales précises, dont les mesures d'atténuation et les autres mesures liées aux impacts examinés par la commission, soient mises en œuvre là où elle le juge nécessaire à la protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement, ou au règlement de préoccupations socio-économiques. La commission peut aussi proposer des mesures qui, d'après elle, rendraient le projet davantage acceptable.

If the panel concludes a project is unacceptable, it shall provide its reasons for this conclusion.

3. In fulfilling its mandate, the panel shall provide full opportunities for public consultation and review.

### REVIEW PROCEDURES

Detailed written procedures for conducting the review shall be established by the panel and made available to the public.

### TECHNICAL EXPERTS

The panel may secure the services of independent technical experts to assist and advise on complex technical and/or socio-economic issues related to its mandate. Such experts will also be available to respond to enquiries from review participants.

### STAGES OF THE REVIEW

Schedule A lists the five proposals to be reviewed by the panel. The five proposals have been referred due to potentially significant or unknown adverse environmental effects and public concern.

While all of the proposals are in the planning stage, some are further advanced than others. Environmental Impact Statements (EIS) have been prepared for the first three proposals listed in Schedule A, one of which (Dominique-Janine Extension) is associated with the existing operating uranium mining facility and two of which are for new uranium mining facilities. EIS documents have yet to be prepared for the last two proposals listed in Schedule A. The panel will take the differing stages of these projects into consideration when scheduling its review.

The panel will seek public comment on the three available EIS's and determine their adequacy before proceeding to public hearings. When the panel is satisfied with the information provided, including that with respect to the cumulative impacts, it may report on one or more of these projects to the Ministers as described in the following stages of the review. The panel shall submit its final report(s) on these proposals within 18 months of its appointment.

In reviewing the remaining two proposals, the panel will conduct scoping sessions in appropriate communities to solicit

Si la commission conclut que le projet est inacceptable, elle doit fournir les raisons qui motivent sa décision.

3. En assumant son mandat, la commission doit fournir au public la possibilité de participer au processus et d'examiner le dossier.

### PROCÉDURES D'EXAMEN

La commission doit consigner les procédures détaillées de l'examen et permettre au public de consulter ce document.

### SPÉCIALISTES TECHNIQUES

La commission peut retenir les services de spécialistes techniques indépendants afin de l'aider et de la conseiller relativement aux questions techniques ou socio-économiques complexes, ou les deux, ayant trait à son mandat. Ces spécialistes pourront aussi répondre aux questions des participants au processus d'examen.

### ÉTAPES DE L'EXAMEN

L'appendice A renferme la liste des cinq propositions que la commission doit examiner en raison des impacts importants ou inconnus qu'elles peuvent avoir sur l'environnement, ainsi que des préoccupations du public à leur égard.

Si toutes ces propositions en sont à l'étape de la planification, certaines sont plus avancées que d'autres. Des Études d'impact environnemental (EIE) ont été préparées pour les trois premières propositions énumérées dans l'appendice A; une de ces études (visant Dominique-Janine Extension) se rapporte à la mine d'uranium existante, et les deux autres touchent à de nouvelles installations minières pour l'extraction de l'uranium. Il reste préparer les documents d'EIE pour les deux dernières propositions énumérées dans l'appendice A. La commission tiendra compte du stade où en est la planification des différents projets afin de déterminer le moment où ils feront l'objet d'un examen.

La commission sollicitera les commentaires du public relativement aux trois EIE disponibles et déterminera le bien-fondé de ces commentaires avant d'entamer les audiences publiques. Une fois satisfaite de l'information recueillie, y compris celle visant les incidences cumulatives, elle pourra fournir un rapport sur un ou plusieurs des projets aux ministres, comme le prévoient les étapes ultérieures du processus d'examen. La commission doit soumettre ses rapports définitifs sur les projets examinés dans les 18 mois suivant sa nomination.

Durant l'examen des deux dernières propositions, la commission tiendra des réunions d'établissement de la portée

public comment and, based on these comments and its own consideration, prepare and issue Guidelines to the respective proponents for the preparation of EIS's. The cumulative impacts of these two proposals will be considered when the EIS documents have been submitted. The stages of the review following submission of these documents to the panel are outlined below. The panel shall submit its final report(s) on these two proposals within 18 months of receipt of the proponents' EIS's.

### 1. Review of Information

a) Review of the available information on the environmental, health, safety and socio-economic impacts of the uranium mining industry in Saskatchewan to date. The information and any related reports prepared will be made available to the public.

b) Review of the past performance of the uranium mining industry in providing employment and socio-economic opportunities to northern residents. The information and any related reports prepared will be made available to the public.

c) Review by the panel of Environmental Impact Statements (EISs) submitted by the proponents. The EISs will also be made available to the public for review and written comment.

d) The panel may draw on proponents, technical agencies from within federal or provincial governments, independent experts and the public for available information.

2. Should the panel, after reviewing the above information and considering public comments, deem an EIS deficient it may request additional information from the project proponent.

3. Once the panel is satisfied with the information provided, it will announce public hearings for the project in question. If appropriate, the hearings may be structured to address more than one project.

For the purposes of promoting public awareness and facilitating public comment, the panel will hold meetings and /or hearings in the appropriate northern communities, Regina, Saskatoon and in such other Saskatchewan communities as the panel may think necessary.

des incidences afin de susciter les commentaires du public dans les collectivités appropriées et, selon ces commentaires et les opinions de la commission même, elle rédigera des lignes directrices et les remettra aux promoteurs pertinents en vue de l'élaboration des EIE. Les impacts cumulatifs de ces deux propositions seront pris en considération lorsque les documents des EIE auront été soumis. Les étapes de l'examen après la soumission de ces documents à la commission sont décrites ci-dessous. La commission doit présenter ses rapports définitifs sur ces deux propositions dans les 18 mois suivant la réception des EIE des promoteurs.

### 1. Examen des renseignements recueillis

a) Examen de l'information qui existe actuellement relativement aux incidences de l'industrie des mines d'uranium sur l'environnement, la santé, la sécurité et les activités socio-économiques en Saskatchewan. L'information et les rapports connexes préparés seront mis à la disposition du public.

b) Examen du rendement passé de l'industrie des mines d'uranium pour ce qui est d'offrir des possibilités d'emploi et des débouchés socio-économiques aux habitants du Nord. L'information et les rapports connexes préparés seront mis à la disposition du public.

c) Examen, par la commission, des Études des impacts environnementaux (EIE) présentés par les promoteurs. Les EIE seront aussi mises à la disposition du public qui pourra les examiner et préparer des commentaires écrits à leur sujet.

d) La commission pourra faire appel aux promoteurs, aux organismes techniques des gouvernements fédéral et provincial, à des experts-conseils indépendants et au public pour obtenir de l'information.

2. Si, après avoir examiné l'information décrite ci-dessus et les commentaires du public, la commission estime qu'une EIE n'est pas satisfaisante, elle peut demander au promoteur de lui fournir plus de renseignements.

3. Une fois que la commission est satisfaite des renseignements obtenus, elle doit annoncer la tenue d'audiences publiques sur le projet en question. Si la situation s'y prête bien, les audiences peuvent être structurées de façon à permettre l'examen de plus d'un projet.

Pour favoriser la sensibilisation et la participation du public, la commission tiendra des réunions ou des audiences, ou les deux, dans les collectivités du Nord qui sont touchées par les projets, à Regina, à Saskatoon, ainsi que dans d'autres collectivités de la Saskatchewan où la commission le jugera nécessaire.

4. When the panel is in a position, following the completion of public hearings, to provide a report on its findings, conclusions and recommendations relevant to a specific project, it will submit the report to the federal Ministers of Environment and of Energy, Mines and Resources and to the Saskatchewan Minister of Environment and Public Safety.

The panel should, to the extent possible, ensure that the timely review of a specific project is not jeopardized by delays in the review of another project included in its mandate.

#### **LINKAGE TO OTHER POLICY PROCESSES**

The panel is not expected to interpret its mandate so as to duplicate the work of other public inquiries and policy processes or to focus on national or international issues which are not directly related to the impacts of the proposals.

However, concerns may be raised by the public which extend beyond the impacts of direct concern to the panel, and in such cases the panel will ensure that the public is provided a reasonable opportunity to express these concerns.

#### **SCHEDULE A**

##### **EIS Submitted**

1. Dominique-Janine Extension  
Amok Ltd.
2. South McMahan Lake Project  
Midwest Joint Venture (Denison Mines Ltd.)
3. McClean Lake Project  
Minatco Ltd. [later replaced by Cogema]

##### **EIS to be prepared**

4. McArthur River Project  
McArthur River Joint Venture (Cameco Corporation)
5. Cigar Lake Project  
Cigar Lake Mining Corporation

[21] The uranium deposits relevant to this case are referred to as the Sue A, B and C deposits and the JEB deposit, which were proposed to be developed as an open pit mine. That aspect of the McClean Lake Project was considered by the Panel and is described as follows

4. Après la tenue des audiences publiques, lorsque la commission sera en mesure de présenter un rapport sur ses constatations, conclusions et recommandations visant un projet particulier, elle soumettra son rapport aux ministres fédéraux de l'Environnement et de l'Énergie, des Mines et des Ressources, ainsi qu'au ministre de l'Environnement et de la Sécurité publique de la Saskatchewan.

Dans la mesure du possible, la commission devrait veiller à ce que l'examen opportun d'un projet particulier ne soit pas compromis par des retards accusés dans l'examen d'un autre projet compris dans son mandat.

#### **LIENS AVEC D'AUTRES PROCÉDURES D'ORIENTATION**

La commission ne doit pas interpréter son mandat de manière à ce qu'il y ait dédoublement du travail effectué par d'autres enquêtes publiques et procédures d'orientation, ou que son attention se focalise sur des questions nationales ou internationales qui ne se rapportent pas directement aux incidences des projets proposés.

Cependant, il est possible que le public soulève des préoccupations qui vont au-delà des incidences examinées par la commission. En pareil cas, elle devra veiller à ce que le public ait une occasion raisonnable d'exprimer ces préoccupations.

#### **APPENDICE A**

##### **EIE présentées**

1. Dominique-Janine Extension  
Amok Ltd.
2. South McMahan Lake Project  
Midwest Joint Venture (Denison Mines Ltd.)
3. McClean Lake Project  
Minatco Ltd. [remplacée plus tard par Cogema]

##### **EIE en voie de préparation**

4. McArthur River Project  
McArthur River Joint Venture (Cameco Corporation)
5. Cigar Lake Project  
Cigar Lake Mining Corporation

[21] Les gisements d'uranium pertinents en l'espèce sont appelés les gisements Sue A, B et C et le gisement JEB, qui devaient être mis en valeur à titre de mines à ciel ouvert. La Commission conjointe a examiné cet aspect du Projet du lac McClean et l'a décrit comme suit

in its first Report, issued in October 1993 [at page 41]:

The open pit mining operations for the JEB and Sue A, B and C deposits would involve overburden stripping and waste rock mining, followed by mining of the ore zones. A lined ore storage pad for the stockpiling of ore would be located close to the JEB pit. The pad would be used by mining operations at all six ore bodies. Waste rock and overburden would be placed in prepared areas close to the open pits, and might be used subsequently for construction activities if tests showed the material to be suitable.

The Sue A, B and C pits would have a waste rock disposal site, a water treatment plant, contaminated-water holding ponds, and treated-water monitoring ponds.

The McClean Lake proposal includes the building of a mill complex where the ore would be processed to produce yellow-cake. A water treatment facility would be built at the mill complex, located near the JEB pit. Water collected by the drainage systems for the ore storage pad would be processed here, as would JEB minewater, collected runoff, and tailings seepage water. It would also treat mill process waste streams and tailings decant water from the mill. Treated water would be pumped to Sink Lake for regulated discharge through Vulture Lake to McClean Lake . . .

Tailings from the milling process would be deposited in the mined-out JEB pit for disposal using the pervious surround concept. This would require that the ore from JEB be removed and stored while the pit is being prepared to receive the tailings.

Ancillary facilities would include a shop and change rooms at the Sue site; offices, warehouses, shops, change rooms, a power generator plant, contaminated water storage ponds and treated water monitoring ponds at the mill site; fans and air heaters, electric power generators, minewater sedimentation ponds, a waste rock disposal area and an ore transfer pad at the McClean Lake underground mine site; and a camp designed to accommodate construction and production crews for all sites, to be built 800 m from the mill.

All active areas would be linked by roads and power lines. Pipelines would be used to transport minewater from the McClean Lake underground mine to the Sue Water treatment

dans son premier Rapport, qu'elle a publié en octobre 1993 [à la page 43]:

L'exploitation des puits à ciel ouvert pour les gisements JEB et Sue A, B et C comporterait l'enlèvement des morts-terrains et l'extraction des déchets rocheux, suivi par l'exploitation des zones minéralisées. Une plate-forme de stockage revêtue pour le stockage du minerai se trouverait près du puits JEB. Cette plate-forme serait utilisée pour les opérations minières de tous les gisements. Les déchets rocheux et les morts-terrains seraient placés dans des zones préparées proches des mines à ciel ouvert et pourraient être utilisés plus tard pour les travaux de construction, si les essais indiquent que les matières sont appropriées.

Les puits Sue A, B et C disposeraient d'un site d'évacuation des déchets rocheux, d'une installation de traitement des eaux et de bassins de retenue de l'eau contaminée, ainsi que de bassins de surveillance des eaux traitées.

Le projet de McClean Lake comprend la construction d'une usine de raffinage où le minerai serait traité pour produire du concentré uranifère. Une installation de traitement des eaux serait construite à l'usine de raffinage, située près du puits JEB. Les eaux recueillies par le système de drainage pour la plate-forme de stockage du minerai seraient traitées ici, ainsi que l'eau de mine de JEB, l'eau de ruissellement recueilli, et l'eau d'infiltration des résidus. Elle servirait aussi à traiter les courants de déchets du processus de traitement ainsi que l'eau de décantation des résidus du raffinage. L'eau traitée serait alors pompée jusqu'au lac Sink, pour décharge réglée via le Vulture Lake dans le McClean Lake [. . .]

Les résidus du processus de raffinage seraient évacués dans le puits JEB épuisé, en utilisant le concept d'enceinte semblable. Ceci exigerait d'enlever et de stocker le minerai de JEB pendant que le puits est préparé pour recevoir les résidus.

Les installations auxiliaires comprendraient un magasin et un vestiaire au site Sue; des bureaux, des entrepôts, des magasins, des vestiaires, une centrale électrique, et au site de raffinage des bassins de stockage d'eaux contaminées et des bassins de surveillance de l'eau traitée; des ventilateurs et des radiateurs, des génératrices, des bassins de sédimentation de l'eau de mine, une zone d'évacuation des déchets rocheux et une plate-forme de transfert du minerai à la mine souterraine de McClean Lake; et un camp destiné à recevoir les équipes de construction et de production pour tous les sites, qui serait construit à 800 m de l'installation de raffinage.

Toutes les zones d'activité seront reliées par route et lignes électriques. Des pipelines seront utilisés pour transporter l'eau de la mine souterraine de McClean Lake à l'installation de

plant, and from the Sue and JEB treatment plants to Sink Lake.

It is proposed that the McClean Lake project and the Midwest Joint Venture be developed in a complementary way, with the McClean Lake site developed first, and the Midwest Joint Venture brought into production by 1999. Ore from the Midwest site would be milled at the JEB mill; tailings from the Midwest operation would also be disposed of in the mined-out JEB pit.

[22] The Panel received numerous submissions, including submissions from the ICUCEC. The list of submissions is set out in Appendix D to the Report [pages 55-60]. Details of the steps taken by the Panel, including a list of hearings, are set out in Appendix C to the Report [page 54]. The Panel's conclusion with respect to the McClean Lake Project was that it be delayed for at least five years, and that approval at that time be subject to a number of conditions.

[23] The Panel was particularly concerned with the problem of tailings management. Broadly speaking, tailings may be stored above ground or in the ground. For the McClean Lake Project, the proposal was to store them in the ground, in the pit left after the excavation of the JEB deposit. After decommissioning of the mine, in-ground facilities would be required to divert ground water around the tailings, either by relying on an envelope of porous rock and gravel constructed around the tailings (pervious surround), or by relying on the permeability of the natural rock surrounding the tailings (natural surround).

[24] The initial proposal for the JEB pit was to use a pervious surround method. The Panel discussed that aspect of the proposal at page 45 of the October 1993 Report (emphasis in original):

Tailings management can also have a substantial deleterious effect on the quality of surface water downstream from the mine site. For this project, it has been proposed that the mined-out JEB pit be used as a pervious surround disposal facility to contain mill tailings from both the McClean Lake project and the Midwest Joint Venture mine. The use of one

traitement des eaux Sue, et des usines de traitement Sue et JEB au Sink Lake.

Il est proposé que le projet de McClean Lake et de Midwest Joint Venture soient exploités de façon complémentaire, le site de McClean Lake étant développé le premier, et celui de Midwest Joint Venture entrant en production d'ici à 1999. Le minerai du site Midwest serait raffiné à l'installation de JEB; les résidus de l'exploitation Midwest seraient évacués dans le puits JEB épuisé.

[22] La Commission conjointe a reçu de nombreux mémoires, dont des mémoires de l'ICUCEC. La liste des mémoires apparaît à l'annexe D du Rapport [aux pages 58 à 63]. Les mesures que la Commission conjointe a prises, y compris une liste des audiences, figurent à l'annexe C du Rapport [page 57]. Dans le cas du Projet du lac McClean, la Commission conjointe a conclu que ce projet devrait être reporté d'au moins cinq ans et que l'approbation à cette date devrait alors être assujettie à un certain nombre de conditions.

[23] La Commission conjointe était particulièrement préoccupée par le problème de la gestion des résidus. En général, les résidus peuvent être emmagasinés dans des installations souterraines ou des installations au sol. Dans le cas du Projet du lac McClean, la proposition consistait à les enfouir sous terre, dans le puits qui resterait après les travaux d'excavation du gisement JEB. Après la désaffectation de la mine, des installations souterraines seraient nécessaires pour faire dévier la nappe d'eau souterraine autour des résidus, que ce soit par l'aménagement d'une enceinte perméable (rock poreux et gravier) autour des résidus (environnement perméable) ou par l'utilisation de la perméabilité du rock naturel entourant ceux-ci (environnement naturel).

[24] La proposition initiale relative au puits JEB visait l'utilisation de la méthode de l'environnement perméable. La Commission conjointe a commenté cet aspect de la proposition à la page 47 du rapport d'octobre 1993 (souligné dans l'original):

La gestion des résidus peut aussi avoir un impact nuisible important sur la qualité de l'eau de surface en aval du site de la mine. Pour ce projet, on a proposé que le puits JEB épuisé soit utilisé comme enceinte perméable d'évacuation des résidus du raffinage des projets de mines de McClean Lake Project et de Midwest Joint Venture. L'utilisation d'une seule installation

tailings facility for two projects should be environmentally beneficial because it would reduce the proliferation of such sites. Placement of the tailings in a pit would also decrease the likelihood of surface water contamination (but raises the spectre of possible ground water contamination).

Despite these theoretical advantages, we were reminded by the public that the pervious surround method for tailings containment has not yet been adequately tested. The only such pit in the Athabaska Basin, the nearby Rabbit Lake facility, has not been in operation long enough to demonstrate its viability. It is the panel's opinion that it would be prudent to observe the operation of that facility for a few more years before deciding on whether or not to license another. **This is one of the primary reasons why we are recommending a delay in the start-up of this project for at least five years. The time interval will provide the regulatory agencies with an opportunity to observe and evaluate the facility at Rabbit Lake; it will also undoubtedly provide the proponents with information that can be used to improve the design of the JEB facility.**

[25] On December 23, 1993, the Minister of Natural Resources published a response to the Panel's report. By that time, Cogema had taken over from the original proponent. The Minister did not accept the Panel's recommendation for a five-year delay of the McClean Lake Project. Rather, the Project was permitted to proceed under the Board's staged licensing process. It was anticipated that the Board's process would take several years, and would over time deal with all of the issues raised by the Panel relating to the tailings management problems.

[26] The final choice of the appropriate technique for the tailings management facility was the natural surround method. That choice followed further work by the Panel, culminating in its final Report in November 1997 (A.B., Vol. VIII, pages 1686.5-1686.131). The following comment appears at pages 1-2 of that Report [*Midwest Uranium Mine Project: Cigar Lake Uranium Mine Project: Cumulative Observations: Report of the Joint Federal-Provincial Panel on Uranium Mining Developments in Northern Saskatchewan*]:

pour les résidus des deux projets serait environnementalement avantageuse car elle réduirait la prolifération de tels sites. Le dépôt de résidus dans un puits pourrait réduire la probabilité de contamination de l'eau de surface (mais présente le spectre d'une contamination possible de la nappe phréatique).

Malgré ces avantages théoriques, le public nous a rappelé que la méthode en enceinte perméable pour le confinement des résidus n'a pas encore été testée adéquatement. Le seul autre puits dans le bassin de l'Athabasca, l'installation voisine de Rabbit Lake, n'est pas exploité depuis assez longtemps pour en démontrer la viabilité. La commission est d'avis qu'il serait prudent d'observer l'exploitation de cette installation pendant quelques années encore avant de décider si oui ou non on peut accorder un permis à une autre mine. **C'est là l'une des raisons principales pour lesquelles nous recommandons de reporter le démarrage de ce projet d'au moins cinq ans. L'intervalle permettra aux organismes de réglementation d'observer et d'évaluer l'installation de Rabbit Lake; cela fournira aussi indubitablement aux promoteurs de l'information qui pourra servir à améliorer la conception de l'installation JEB.**

[25] Le 23 décembre 1993, le ministre des Ressources naturelles a publié une réponse au rapport de la Commission conjointe. À cette date, Cogema avait remplacé le promoteur initial. Le ministre n'a pas accepté la recommandation de la Commission conjointe en ce qui concerne le report de cinq ans du Projet du lac McClean. Il a plutôt autorisé la mise à exécution du projet suivant le processus d'octroi de licences décrit plus haut de la Commission de contrôle. Il était prévu que le processus de la Commission de contrôle s'étalerait sur plusieurs années et permettrait avec le temps de régler toutes les questions que la Commission conjointe avait soulevées en ce qui a trait aux problèmes de gestion des résidus.

[26] La technique finalement retenue pour l'installation de gestion des résidus a été la méthode de l'environnement naturel. Ce choix a été fait par suite d'autres travaux de la Commission conjointe et après lesquels elle a fait paraître son rapport final en novembre 1997 (D.A., vol. VIII, pages 1686.5 à 1686.131). Les remarques suivantes figurent aux pages 1 et 2 de ce Rapport [*Midwest Uranium Mine Project: Cigar Lake Uranium Mine Project: Observations sommaires: Rapport de la Commission conjointe fédérale-provinciale d'examen des projets d'exploitation de mines d'uranium dans le nord de la Saskatchewan*]:

We recommend approval of the concept for tailings disposal represented by the JEB Tailings Management Facility (TMF) proposal, but with major site-specific reservations. The proposed JEB TMF, to be constructed using natural surround technology, is an attractive option for tailings disposal because it provides an opportunity to realize several environmental benefits relative to other methods for tailings disposal. Among these benefits are an increase in worker protection through the use of subaqueous deposition; reduction of the number of locations undergoing environmental disruption, as a result of combining deposition of tailings from many ore bodies at one site; the avoidance of engineered barriers; the minimization of weathering problems; and the protection of the contents of the pit from scarification by glaciers during the next ice age. Because of these potential advantages, the concept for tailings disposal represented by the JEB TMF proposal is recommended. However, there are critical site-specific technical and managerial concerns that must be resolved before application of the concept can be recommended for this particular tailings management facility. Chief among the technical concerns is the need for convincing evidence that operation of the TMF would not result in the contamination of Fox Lake in the long term. There is also concern about the managerial and scientific competence of the proponent and its attitude toward the regulators.

We are aware that resolution of these concerns, likely to cause a long delay in the licensing process, would have fiscal implications. The wish to maximize immediate economic benefits from the development of these resources does not, however, justify the approval of this facility until it has been demonstrated that all reasonable environmental safeguards are in place.

[27] The recommendations made by the Panel were subsequently addressed through the licensing process (see Board member document 99-53, A.B., Vol. II, page 1399).

[28] The Board has issued the following licences for the McClean Lake Project:

1994

Mining facility removal licence AECB-MFRL-148-2, for the preparation of the site by removal of surface vegetation and materials.

Nous recommandons l'approbation du concept envisagé pour l'élimination des résidus, soit l'enfouissement dans le puits JEB, avec toutefois quelques réserves importantes quant au site en cause. Les futures installations qui seraient aménagées moyennant une technologie respectueuse du milieu naturel représentent un moyen valable d'élimination des déchets parce qu'elles procureraient plusieurs avantages environnementaux par rapport aux autres méthodes. Parmi ces avantages, mentionnons une meilleure protection pour les travailleurs grâce à un enfouissement sous l'eau, une réduction du nombre d'endroits qui subissent une dégradation à cause de l'accumulation des dépôts résiduels provenant de plusieurs gîtes de minerai sur un site donné, l'absence de barrières de retenue artificielles, l'atténuation des problèmes d'érosion ainsi que la protection des résidus dans le puits de mine contre la scarification par les glaciers au cours de la prochaine époque glaciaire. À la lumière de ces avantages potentiels, nous recommandons l'adoption du concept de l'enfouissement des résidus dans le puits JEB. Toutefois, certains problèmes techniques et administratifs cruciaux reliés à l'emplacement de l'installation de gestion des résidus devront être réglés avant que notre recommandation soit pleine et entière. Au plan technique, mentionnons surtout la nécessité d'obtenir des preuves convaincantes que ce mode d'élimination n'entraînera pas à long terme la contamination du lac Fox. On s'interroge également sur la compétence administrative et scientifique du promoteur et sur son attitude envers les organismes de réglementation.

Nous sommes conscients des implications financières que suppose la résolution de ces problèmes puisque cela risque de retarder considérablement l'octroi d'un permis. Cependant, le désir de maximiser les retombées économiques immédiates résultant de la mise en valeur de cette ressource ne suffit pas à justifier une telle approbation, tant que l'entrepreneur n'aura pas prouvé qu'il a mis en place tous les moyens raisonnables de protection environnementale.

[27] Les recommandations de la Commission conjointe ont subséquemment été prises en compte dans le cadre du processus d'octroi de licences (voir le document 99-53 du membre de la Commission de contrôle, D.A., vol. II, page 1399).

[28] La Commission de contrôle a délivré les licences suivantes à l'égard du Projet du lac McClean:

1994

Licence d'extraction d'installation minière AECB-MFRL-148-2, en vue de la préparation de l'emplacement par l'extraction de la végétation et des matières de surface.

June 29, 1994

Mining facility construction licence AECB-MFCL-169-0, for the construction of all necessary surface support facilities, in preparation to mine four open pits, one underground mine and to operate a mill and a waste treatment system. (A.B., Vol. II, page 482).

December 19, 1994

Mining facility construction licence AECB-MFCL-169-0.1, to change the milling process from a strong acid to an ammonium sulphate stripping process in the solvent extraction circuit (A.B., Vol. II, page 557).

September 18, 1995

Mining facility construction licence AECB-MFCL-169-0.2, an amendment to 169-0.1, to permit surface stripping of the JEB pit and the operation of associated dewatering and water treatment facilities. (A.B., Vol. III, page 645).

March 12, 1996

Mining facility operating licence AECB-MFOL-170-0, to permit operation of the JEB open pit mine and associated surface facilities including a water treatment plant, JEB dewatering system, and the Sink/Vulture treated effluent management system for a two year period upon attainment of certain approvals. Expiry date: March 12, 1998 (A.B., Vol. III, page 762).

February 27, 1997

Mining facility operating licence AECB-MFOL-170-0.1, to permit preparation of the SUE C1 pit for uranium mining and to operate the associated surface facilities including a water treatment plant and the effluent discharge line to the Sink/Vulture treated effluent management system, for the period February 20, 1997 to March 12, 1998. Expiry date: March 12, 1998 (A.B., Vol. IV, page 894).

August 14, 1998

Mining facility operating licence AECB-MFOL-170-0.3, to proceed with the preparatory work to construct the dewatering drift, the raise system and the filter drain for the JEB pit tailings management facility (A.B., Vol. V, page 1193).

29 juin 1994

Licence de construction d'installation minière AECB-MFCL-169-0 en vue de la construction de toutes les installations auxiliaires de surface nécessaires pour la préparation relative à l'exploitation de quatre mines à ciel ouvert, d'une mine souterraine, d'un broyeur et d'un système de traitement des déchets (D.A., vol. II, page 482).

19 décembre 1994

Licence de construction d'installation minière AECB-MFCL-169-0.1 en vue de modifier le procédé de broyage par l'utilisation du sulfate d'ammonium en remplacement d'un acide fort au cours du processus d'extraction par solvant (D.A., vol. II, page 557).

18 septembre 1995

Licence de construction d'installation minière AECB-MFCL-169-0.2, soit une modification de la licence 169-0.1 afin de permettre le décapage de la mine JEB et l'exploitation des installations connexes d'assèchement et de filtration des eaux (D.A., vol. III, page 645).

12 mars 1996

Licence de construction d'installation minière AECB-MFOL-170-0 en vue de permettre l'exploitation de la mine à ciel ouvert JEB et des installations de surface connexes, y compris une usine de filtration des eaux, un système d'assèchement de la mine JEB et le système de gestion des effluents traités Sink/Vulture pour une période de deux ans dès l'obtention de certaines approbations. Date d'expiration: 12 mars 1998 (D.A., vol. III, page 762).

27 février 1997

Licence d'exploitation d'installation minière AECB-MFOL-170-0.1 en vue de permettre la préparation du puits SUE C1 à l'extraction d'uranium et d'exploiter les installations de surface connexes, y compris une usine de filtration des eaux et la canalisation de rejet d'effluents au système de gestion des effluents traités Sink/Vulture pour la période allant du 20 février 1997 au 12 mars 1998. Date d'expiration: 12 mars 1998 (D.A., vol. IV, page 894).

14 août 1998

Licence d'exploitation d'installation minière AECB-MFOL-170-0.3 en vue de permettre les travaux préparatoires à l'aménagement de la galerie d'épuisement des eaux et du système de drainage et de filtration pour l'installation de gestion des résidus au puits JEB (D.A., vol. V, page 1193).

March 26, 1999

Mining facility operating licence AECB-MFOL-170-0.4, to permit the construction of the JEB pit tailings management facility and associated tailings and water handling systems. Expiry date: September 30, 1999. (A.B., Vol., page 1383).

June 21, 1999\*

The licence in issue in these appeals.

Mining facility operating licence AECB-MFOL-170-0.5, to permit the operation of the JEB mill and the JEB pit tailings management facility. Expiry date: June 30, 2001 (A.B., Vol. VII, page 1631).

November 9, 1999

Mining facility operating licence AECB-MFOL-170-0.6, to mine the Sue open pits and to process the ore from the SUE and the JEB pits at the McClean Lake mill, disposing of the tailings in the JEB pit tailings management facility.

May 29, 2000

Mining facility operating licence AECB-MFOL-170-0.7, to permit the operation of the JEB mill and the JEB pit tailings management facility, including storage of tailings in the tailings management facility, to mine the SUE pits and to operate the associated ore and waste management and effluent treatment systems. This licence was similar to the preceding one, but included certain conditions required to facilitate compliance with international agreements related to safeguards for nuclear materials. Expiry date: June 30, 2001 (A.B., Vol. XI, page 2027).

[29] In 2001, after the *Uranium Mines and Mills Regulations* came into force, the Commission issued two further licences to Cogema in respect of the McClean Lake Project. The first was Uranium Mine Operating Licence UMOL-MINEMILL-McCLEAN.08/2001, issued on June 25, 2001, which was in effect from July 1, 2001, to August 31, 2001. It essentially extended the term of the last licence issued by the Board (AECB-MFOL-170-0.7).

26 mars 1999

Licence d'exploitation d'installation minière AECB-MFOL-170-0.4 en vue de permettre la construction de l'installation de gestion des résidus au puits JEB et des systèmes connexes de traitement des eaux et des résidus. Date d'expiration: 30 septembre 1999 (D.A., vol. VI, page 1383).

21 juin 1999\*

La licence en litige dans les présents appels

Licence d'exploitation d'installation minière AECB-MFOL-170-0.5 en vue de permettre l'exploitation du broyeur au puits JEB et de l'installation de gestion des résidus à ce puits. Date d'expiration: 30 juin 2001 (D.A., vol. VII, page 1631).

9 novembre 1999

Licence d'exploitation d'installation minière AECB-MFOL-170-0.6 en vue de permettre l'exploitation des mines à ciel ouvert SUE et le traitement du minerai extrait des puits SUE et JEB au broyeur du lac McClean ainsi que l'élimination des résidus à l'installation de gestion des résidus au puits JEB.

29 mai 2000

Licence d'exploitation d'installation minière AECB-MFOL-170-0.7 en vue de permettre l'exploitation du broyeur JEB et de l'installation de gestion des résidus au puits JEB, y compris l'emmagasinement des résidus à l'installation de gestion en question ainsi que l'exploitation des puits SUE et des systèmes connexes de gestion du minerai et des résidus et de traitement des effluents. Cette licence était semblable à la licence précédente, mais comportait certaines conditions visant à faciliter le respect des accords internationaux liés aux mesures de protection des substances nucléaires. Date d'expiration: 30 juin 2001 (D.A., vol. XI, page 2027).

[29] En 2001, après l'entrée en vigueur du *Règlement sur les mines et les usines de concentration d'uranium*, la Commission de sûreté a délivré deux autres licences à Cogema à l'égard du Projet du lac McClean. La première était la licence d'exploitation de mine d'uranium UMOL-MINEMILL-McCLEAN.08/2001, délivrée le 25 juin 2001, qui a été en vigueur du 1<sup>er</sup> juillet 2001 au 31 août 2001. Cette licence avait essentiellement pour effet de prolonger la durée de la dernière licence délivrée par la Commission de contrôle (AECB-MFOL-170-0.7).

[30] On August 23, 2001, the Commission issued Uranium Mine Operating Licence UMOL-MINEMILL-McCLEAN.09/2005. It came into effect on September 1, 2001, and expires on August 31, 2005 (A.B., Vol. XI, pages 2042-2054 and pages 2078-2091). The McClean Lake Project, including the JEB tailings management facility, is currently being operated under that licence.

[31] The CEEA was enacted in 1992 to replace the Guidelines with a different regime for environmental assessments. The substantive provisions of the CEEA came into force on January 19, 1995 (SI/95-11), after the issuance of the second construction licence for the McClean Lake Project (AECB-MFCL-169-0.1) and before the issuance of the first operating licence (AECB-MFOL-170-0).

[32] The purposes of the CEEA are stated in section 4 [as am. by S.C. 1994, c. 46, s. 1], which reads as follows:

4. The purposes of this Act are

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

(b) to encourage responsible authorities to take actions that promote sustainable development and thereby achieve or maintain a healthy environment and a healthy economy;

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

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

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

[33] It is not necessary for the purposes of these appeals to identify the differences between the environmental assessment and public review procedures mandated by the CEEA and those mandated by the Guidelines. It is not alleged that the Guidelines are

[30] Le 23 août 2001, la Commission de sûreté a délivré la licence d'exploitation de mine d'uranium UMOL-MINEMILL-McCLEAN.09/2005 qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2001 et doit expirer le 31 août 2005 (D.A., vol. XI, pages 2042 à 2054 et 2078 à 2091). Le Projet du lac McClean, y compris l'installation de gestion des résidus JEB, est actuellement exploité en vertu de cette licence.

[31] La LCEE a été édictée en 1992 en vue de remplacer le Décret par un régime différent en matière d'évaluation environnementale. Les dispositions de fond de la LCEE sont entrées en vigueur le 19 janvier 1995 (TR/95-11), après la délivrance de la deuxième licence de construction relative au Projet du lac McClean (AECB-MFCL-169-0.1) et avant la délivrance de la première licence d'exploitation (AECB-MFOL-170-0).

[32] L'objet de la LCEE est énoncé à l'article 4 [mod. par L.C. 1994, ch. 46, art. 1] en ces termes:

4. La présente loi a pour objet:

a) de permettre aux autorités responsables de prendre des mesures à l'égard de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux en se fondant sur un jugement éclairé quant à ces effets;

b) d'inciter ces autorités à favoriser un développement durable propice à la salubrité de l'environnement et à la santé de l'économie;

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

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

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

[33] Pour l'examen des appels déposés en l'espèce, il n'est pas nécessaire de relever les différences entre les procédures d'évaluation environnementale et d'examen public exigées par la LCEE et celles que prévoit le Décret. Il n'est pas allégué que le Décret comporte des

deficient in any substantial way, or that an environmental problem associated with the McClean Lake Project was missed or ignored because of the application of the Guidelines and not the CEEA.

[34] Included in the CEEA is a transitional provision which reads 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

lacunes majeures ou qu'un problème environnemental associé au Projet McClean a été ignoré ou n'a pas été relevé en raison de l'application du Décret plutôt que la LCEE.

[34] La LCEE comporte une disposition transitoire dont voici le libellé:

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.

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 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.

[35] The second licence issued by the Commission in 2001 under the *Uranium Mines and Mills Regulations*, UMOL-MINEMILL-McCLEAN.09/2005, was subject to an environmental screening report under the CEEA because Cogema wished to produce up to 8 million pounds of uranium concentrate per year. That was an increase of up to 2 million pounds per year beyond that considered by the Panel established under the Guidelines. As I understand it, the “project” that was the subject of that screening report was not the McClean Lake Project itself, but only the increase in production. The Commission determined, pursuant to paragraph 20(1)(a) of the CEEA, that “the project, taking into account the appropriate mitigation measures, is not likely to cause significant adverse environmental effects” (A.B., Vol. XI, page 2072). As a consequence, the proposal for increased production was not referred to the Minister for referral to a mediator or panel pursuant to section 29 of the CEEA. The decision to issue licence UMOL-MINEMILL-McCLEAN.09/2005 was made on August 9, 2001, and has not been challenged.

#### The application for judicial review

[36] On July 19, 1999, the ICUCEC commenced an application for judicial review to challenge the June 21, 1999, decision of the Board to issue the 0.5 licence. The application was heard on September 12, 2002, after the expiry date of the 0.5 licence, and during the term of the current operating licence, UMOL-MINEMILL-

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

[35] La deuxième licence qu'a délivrée la Commission de sûreté en 2001 en application du *Règlement sur les mines et les usines de concentration d'uranium*, UMOL-MINEMILL-McCLEAN.09/2005, a fait l'objet d'un rapport d'examen préalable en vertu de la LCEE, parce que Cogema souhaitait produire jusqu'à 8 000 000 de livres de concentré d'uranium par année, ce qui représentait une augmentation pouvant atteindre 2 000 000 de livres par année comparativement à la capacité qu'avait étudiée la Commission conjointe mise sur pied en vertu du Décret. Si j'ai bien compris, le «projet» visé par ce rapport n'était pas le Projet du lac McClean en soi, mais uniquement l'augmentation de la production. La Commission de sûreté a conclu, conformément à l'alinéa 20(1)a) de la LCEE, que «la réalisation du projet n'est pas susceptible, compte tenu de l'application des mesures d'atténuation [...] d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants» (D.A., vol. XI, page 2072). En conséquence, la proposition relative à l'augmentation de la production n'a pas été renvoyée au ministre pour que celui-ci la soumette à un médiateur ou à une commission d'évaluation conformément à l'article 29 de la LCEE. La décision de délivrer la licence UMOL-MINEMILL-McCLEAN.09/2005 a été prise le 9 août 2001 et n'a pas été contestée.

#### La demande de contrôle judiciaire

[36] Le 19 juillet 1999, l'ICUCEC a engagé une demande de contrôle judiciaire afin de contester la décision datée du 21 juin 1999 par laquelle la Commission de contrôle a délivré la licence 0.5. La demande a été entendue le 12 septembre 2002, après la date d'expiration de cette licence et pendant la durée de

McCLEAN.09/2005.

[37] The challenge to the 0.5 licence is based on the fact that it was not preceded by an environmental screening report or an environmental assessment under the CEAA. The Judge found the challenge to be well founded. He concluded that the licence was invalid, for the reasons set out in paragraph 72 of his judgment:

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 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.

[38] The appellants had argued in the Federal Court that subsection 74(1) of the CEAA is a complete answer to the allegation that the Board was required to carry out an additional screening or assessment pursuant to the CEAA before issuing the 0.5 licence. The Judge rejected that argument, although he recognized at paragraph 35 of his reasons that the operation of the JEB pit tailings management facility was considered by the Panel.

[39] It is clear that subsection 74(1) is engaged in this case because a Panel was established for the McClean Lake Project pursuant to the Guidelines before the CEAA came into force. However, the Judge reasoned as follows that compliance with the CEAA was also required (paragraph 42 of his reasons):

By subsection 74(1), where a proposal has been referred to the Minister and a panel has been appointed under [the Guidelines] prior to CEAA coming into force, the panel is to go ahead and complete its work under [the Guidelines] 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.

la licence d'exploitation actuellement en vigueur, soit la licence UMOL-MINEMILL-McCLEAN.09/2005.

[37] La licence 0.5 a été contestée au motif qu'elle n'a pas été précédée d'un rapport d'examen préalable ou d'une évaluation environnementale en vertu de la LCEE. Le juge a conclu que la contestation était bien fondée et que la licence était invalide, pour les motifs exposés au paragraphe 72 de sa décision:

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 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.

[38] Les appelantes avaient soutenu devant la Cour fédérale que le paragraphe 74(1) de la LCEE constitue un moyen de défense complet à l'égard de l'allégation selon laquelle la Commission de contrôle devait procéder à un examen préalable ou à une évaluation supplémentaire conformément à la LCEE avant de délivrer la licence 0.5. Le juge a rejeté cet argument, même s'il a reconnu au paragraphe 35 de ses motifs que la Commission conjointe a tenu compte de l'exploitation de l'installation de gestion des résidus au puits JEB.

[39] Il est évident que le paragraphe 74(1) entre en jeu en l'espèce, parce qu'une commission d'évaluation a été mise sur pied à l'égard du Projet du lac McClean conformément au Décret, avant l'entrée en vigueur de la LCEE. Toutefois, le juge a ajouté que la LCEE devait également être respectée (paragraphe 42 de ses motifs):

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.

### Discussion

[40] The threshold issue in these appeals is whether, as the Board and Cogema argue, the Judge erred in concluding that subsection 74(1) of the CEEA did not relieve the Board from requiring an environmental screening or assessment under the CEEA prior to the issuance of the 0.5 licence. This is a question of statutory interpretation for which the standard of review is correctness.

[41] Section 74 of the CEEA maps the transition from the Guidelines regime to the CEEA regime. For ease of reference, subsection 74(1) is reproduced here:

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.

[42] I must respectfully disagree with the Judge that the absence in subsection 74(1) of any explanation as to what is to occur after a panel completes its work under the Guidelines indicates that the process mandated by the CEEA must be undertaken for the same project. In my view, the interpretation of subsection 74(1) propounded by the Board and Cogema should be accepted because it is consistent with both the statutory language and the object of subsection 74(1).

[43] Subsection 74(1) states that the Guidelines “shall continue to apply” (*continue de s’appliquer*) in respect of any proposal for which a panel has been established. There is no limit placed on this continued application. Subsection 74(2), in contrast, provides that the Guidelines continue to apply to an initial screening or assessment until it is referred to public review, and then states that, when a referral is made, “this Act [CEEA] shall thereupon apply”. Unlike subsection 74(2), subsection 74(1) does not need to deal with a track

### Commentaires

[40] La question préliminaire à trancher en l’espèce est de savoir si, comme le soutiennent la Commission de contrôle et Cogema, le juge a commis une erreur lorsqu’il a conclu que le paragraphe 74(1) de la LCEE ne libérait pas la Commission de contrôle de l’obligation d’exiger un examen préalable ou une évaluation environnementale en application de la LCEE avant de délivrer la licence 0.5. Il s’agit d’une question d’interprétation législative à laquelle s’applique la norme de la décision correcte.

[41] L’article 74 de la LCEE décrit la transition du régime prévu au Décret à celui de la LCEE. Voici à nouveau le texte du paragraphe 74(1):

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.

[42] Je ne suis pas d’accord avec le juge lorsqu’il dit que l’absence, au paragraphe 74(1), de précisions au sujet de ce qui arrive après que la commission d’évaluation a rempli son mandat en vertu du Décret indique que la procédure exigée par la LCEE doit être suivie à l’égard du même projet. À mon avis, il y a lieu d’accepter l’interprétation qu’ont proposée la Commission de contrôle et Cogema au sujet du paragraphe 74(1), parce que cette interprétation est compatible tant avec le texte de cette disposition qu’avec l’objet qu’elle vise.

[43] Le paragraphe 74(1) énonce que le Décret «continue de s’appliquer» (*shall continue to apply*) à l’égard de toute proposition pour laquelle une commission d’évaluation a été mise sur pied. Aucune restriction n’est prévue quant à cette application. En revanche, le paragraphe 74(2) prévoit que le Décret continue de s’appliquer aux examens préalables ou aux évaluations initiales jusqu’à ce qu’une proposition soit soumise pour examen public, auquel cas «la présente loi [LCEE] commence de s’appliquer». Contrairement au

change from the Guidelines to the CEEA because the completion of the work of a panel under the Guidelines marks the end of the environmental review process for the proposal it is reviewing, and the commencement of the process for implementing the proposal, including the making of decisions required under applicable regulatory controls. It would serve no useful purpose to require another environmental assessment under the CEEA at that stage. As the words of subsection 74(1) do not compel that conclusion, they should not be so interpreted.

[44] The purpose of subsection 74(1), read in the context of the remainder of section 74 and other provisions of the CEEA, also supports the interpretation propounded by the Board and Cogema. Subsection 74(1) is a transitional provision, and as such is intended to ensure the orderly transition from one legislative scheme to another. Professor Ruth Sullivan lists the principles underlying transitional law as “certainty, predictability, stability, rationality, and formal equality” (*Driedger and Sullivan on the Construction of Statutes*, 4th ed., Toronto: Butterworths, 2002, at pages 544-545). She goes on to say:

. . . it is unfair to take people by surprise. It is unfair to establish rules, invite people to rely on them, then change them in mid-stream, especially if the change results in negative consequences.

[45] To interpret subsection 74(1) as requiring a second environmental assessment under the CEEA renders that process under the Guidelines meaningless, and requires the work of the Panel to be repeated after the planning process is complete. That is not consistent with the objective of subsection 74(1) as a transitional rule.

[46] Nor is it consistent with two of the important objectives of the CEEA, namely, the avoidance of the

paragraphe 74(2), le paragraphe 74(1) ne doit pas tenir compte d'une modification du suivi engendrée par la transition du Décret à la LCEE, parce que l'achèvement des travaux d'une commission d'évaluation nommée en vertu du Décret marque la fin du processus d'examen environnemental relatif à la proposition que celle-ci examine et le début du processus relatif à la mise en œuvre de ladite proposition, y compris la prise des décisions nécessaires en vertu des contrôles réglementaires applicables. Il ne serait pas utile d'exiger une autre évaluation environnementale en vertu de la LCEE à ce stade. Étant donné que le libellé du paragraphe 74(1) n'exige pas cette conclusion, il ne devrait pas être interprété de cette façon.

[44] L'objet du paragraphe 74(1), lu dans le contexte du reste de l'article 74 et d'autres dispositions de la LCEE, appuie également l'interprétation qu'ont proposée la Commission de contrôle et Cogema. Le paragraphe 74(1) est une disposition transitoire et vise donc à assurer la transition en bonne et due forme d'un régime législatif à un autre. Selon la professeure Ruth Sullivan, les valeurs qui sous-tendent les dispositions législatives transitoires sont [TRADUCTION] «la certitude, la prévisibilité, la stabilité, la rationalité et l'égalité formelle» (*Driedger and Sullivan on the Construction of Statutes*, 4<sup>e</sup> éd., Toronto: Butterworths, 2002, aux pages 544 et 545). Elle poursuit en ces termes:

[TRADUCTION] [. . .] il n'est pas équitable de prendre les gens par surprise. Il est injuste de fixer des règles, d'inviter les personnes à se fier à ces règles et de modifier celles-ci en cours de route, surtout lorsque le changement se traduit par des conséquences négatives.

[45] Interpréter le paragraphe 74(1) comme une disposition exigeant une deuxième évaluation environnementale en vertu de la LCEE a pour effet de rendre inutile le processus découlant du Décret et d'exiger que les travaux de la Commission conjointe soient refaits une fois la planification terminée. Ce résultat n'est pas compatible avec l'objectif du paragraphe 74(1) en tant que disposition législative transitoire.

[46] Ce résultat n'est pas compatible non plus avec deux des grands objectifs de la LCEE, soit éviter le

unnecessary duplication of work (see paragraph 4(b.1) of the CEEA, quoted above), and the general understanding of environmental assessment as a planning tool to ensure that government decision makers consider environmental issues early in the planning process of projects: *Friends of the Oldman River* (cited above), at paragraph 71. Subsection 11(1) of the CEEA reads as follows:

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

[47] That does not mean that the end of the work of the Panel means an end to all environmental review for the McClean Lake Project. Environmental issues must be considered for each licence issued under the *Uranium and Thorium Mining Regulations* and their successor, the *Uranium Mines and Mills Regulations*. In addition, the CEEA environmental screening and assessment process may be triggered in future if subsection 74(3) of the CEEA applies. That would be the case if, for example, there is a proposal to undertake some activity relating to the McClean Lake Project that was not within the Panel's terms of reference (such as the increase in production proposed and permitted by the Commission in 2001, which had not been considered by the Panel established under the Guidelines).

[48] The ICUCEC is concerned that too narrow an interpretation of subsection 74(1) of the CEEA could mean that when the McClean Lake Project is finally decommissioned many years from now, there will be no new environmental assessment. Such concerns are speculative at this stage. The extent to which a new environmental assessment will be required for a decommissioning licence will depend on the circumstances at that time, and the precise proposal that is presented to the Commission in the application for a decommissioning licence.

double emploi (voir l'alinéa 4b.1 précité) et veiller à ce que les décideurs gouvernementaux examinent les questions environnementales tôt dans le cadre de la planification des projets, l'évaluation environnementale devant être perçue comme un outil de planification: arrêt *Friends of the Oldman River* (précité), au paragraphe 71. Le paragraphe 11(1) de la LCEE est ainsi libellé:

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

[47] Cela ne veut pas dire que la fin des travaux de la Commission conjointe signifie la fin de l'ensemble des activités d'examen environnemental pour le Projet du lac McClean. Les questions environnementales doivent être examinées relativement à chaque licence délivrée en application du *Règlement sur les mines d'uranium et de thorium* et du règlement qui le remplace, soit le *Règlement sur les mines et les usines de concentration d'uranium*. Qui plus est, le processus d'examen préalable et d'évaluation environnementale prévu par la LCEE pourra être déclenché plus tard si le paragraphe 74(3) de cette Loi s'applique. Tel serait le cas, notamment, si une proposition ayant pour but d'entreprendre une activité liée au Projet du lac McClean qui n'était pas visée par le mandat de la Commission conjointe était présentée (comme l'augmentation de la production proposée que la Commission de sûreté a autorisée en 2001, mais que la Commission conjointe mise sur pied en vertu du Décret n'avait pas examinée).

[48] L'ICUCEC craint qu'en raison d'une interprétation trop restrictive du paragraphe 74(1) de la LCEE, il n'y ait pas de nouvelle évaluation environnementale lorsque le Projet du lac McClean sera finalement déclassé dans plusieurs années. Cette crainte est purement hypothétique à ce stade-ci. La question de savoir si une nouvelle évaluation environnementale sera nécessaire aux fins de la délivrance d'une licence de déclassement dépendra des circonstances qui existeront à ce moment-là et de la proposition qui sera présentée à la Commission de sûreté dans la demande de licence de cette nature.

[49] The ICUCEC also argued that subsection 74(1) of the CEAA does not apply because the current McClean Lake Project is not the same “proposal” that was reviewed by the Panel under the Guidelines. The ICUCEC points to several changes in the Project since 1993, including a change in the proponent and majority owner, design changes, the discovery of new environmental threats from arsenic, a scientific study indicating radioactive contaminant can migrate over long distances in groundwater faster than originally thought, a new regulatory climate with regard to water quality guidelines for arsenic, and the addition of radionuclides from uranium mills to the List of Toxic Substances in Schedule I to the *Canadian Environmental Protection Act, 1999*, S.C. 1999, c.33. In my view, none of these changes transform the McClean Lake Project into a new proposal. The Panel recognized that changes in science and technology would occur over the life of the Project and acknowledged that it would be the Board’s responsibility to evaluate the effects of these developments in the context of its licensing responsibilities.

[50] The ICUCEC’s position is driven by the honestly held opinions of its members regarding the harmful effects of uranium mining. However, the ICUCEC is seeking a fresh environmental assessment of a project that has already undergone scrutiny under the Guidelines. The statutory scheme of the CEAA does not require such a second review.

[51] As subsection 74(1) of the CEAA is dispositive of these appeals and the application for judicial review, it is unnecessary to consider the remaining arguments made by the appellants.

[52] I would allow the appeals, set aside the order of the Federal Court dated September 23, 2002, and dismiss the application for judicial review. Cogema should be

[49] L’ICUCEC a également soutenu que le paragraphe 74(1) de la LCEE ne s’applique pas, parce que l’actuel Projet du lac McClean n’est pas la même «proposition» que celle que la Commission conjointe a étudiée en vertu du Décret. L’ICUCEC souligne plusieurs modifications apportées au Projet depuis 1993, dont une modification du promoteur et du propriétaire majoritaire, des changements touchant la conception, la découverte de nouvelles menaces pour l’environnement découlant de l’arsenic, l’existence d’une étude scientifique indiquant que des contaminants radioactifs peuvent migrer sur de longues distances dans la nappe d’eau souterraine plus rapidement que ce qui était cru à l’origine, l’adoption d’un nouveau régime de réglementation concernant les critères relatifs à la qualité de l’eau en ce qui a trait à l’arsenic et l’ajout des radionucléides provenant des usines de concentration d’uranium à la Liste des substances toxiques qui figure à l’annexe I de la *Loi canadienne sur la protection de l’environnement (1999)*, L.C. 1999, ch. 33. À mon avis, aucun de ces changements n’a pour effet de transformer le Projet du lac McClean en nouvelle proposition. La Commission conjointe a reconnu que des changements scientifiques et technologiques surviendraient pendant la durée du Projet et qu’il appartiendrait à la Commission de contrôle d’évaluer les effets de ces changements dans le contexte de ses responsabilités en matière d’octroi de licences.

[50] L’ICUCEC se fonde sur l’avis honnête de ses membres en ce qui concerne les effets néfastes de l’extraction minière de l’uranium. Cependant, elle sollicite une nouvelle évaluation environnementale à l’égard d’un projet qui a déjà fait l’objet d’un examen minutieux en vertu du Décret. Le régime législatif de la LCEE n’exige pas un second examen de cette nature.

[51] Étant donné que le paragraphe 74(1) de la LCEE permet de trancher les appels déposés en l’espèce ainsi que la demande de contrôle judiciaire, il n’est pas nécessaire d’examiner les autres arguments que les appelantes ont invoqués.

[52] J’accueille les appels, j’infirmes l’ordonnance de la Cour fédérale en date du 23 septembre 2002 et je rejette la demande de contrôle judiciaire. Cogema obtient

awarded its costs in this Court and in the Federal Court. Counsel for the Board indicated that the Board is not seeking costs.

RICHARD C.J.: I agree.

ROTHSTEIN J.A.: I agree.

ses dépens devant la Cour d'appel fédérale et la Cour fédérale. Les avocats de la Commission de contrôle ont souligné que celle-ci ne sollicite pas de dépens.

LE JUGE EN CHEF RICHARD: Je souscris aux présents motifs.

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